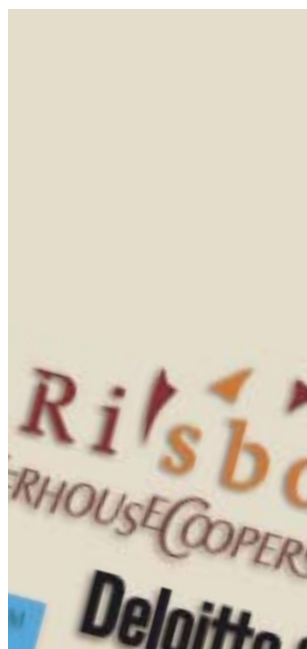
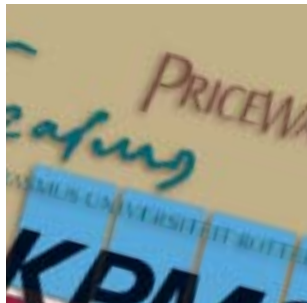
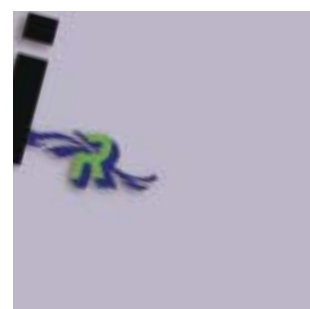
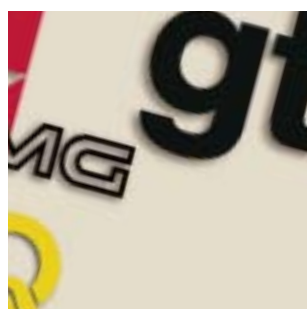




REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM



AANWIJZINGEN VOOR INHUUR

DE INHUUR VAN

EXTERNE DESKUNDIGHEID

voorwoord

“Moderne vrouwen en mannen, goed gekleed, fraaie lease-auto's, vlotte babbel en een stevig prijskaartje. Als er één beroepsgroep het laatste decennium publiekelijk met dit imago is vereenzelvigd dan is het wel die van de organisatieadviseurs en interim-managers met in hun kielzog de meer en minder hippe ICT-specialisten. De verhalen en grappen over het vermeende gemak waarmee externe deskundigen hun geld zouden verdienen en veel invloed zouden hebben zijn legio. Nog afgezien van de verwijten aangaande vriendjes-politiek. Een van de oorzaken van deze publieke aandacht voor de beroepsgroep heeft te maken met het gebrek aan zicht op de concrete resultaten van hun werkzaamheden.”

Deze tekst vormde in maart 2003 de opening van ons rapport “Elk uur op een factuur”. Vier jaar later lijkt de grootste ophef wat getemperd te zijn. Niet omdat de inhuur is afgenomen. De branche groeit, inhuur neemt nog steeds toe. Misschien lijdt dat juist wel tot gewenning. Wordt het meer en meer een weliswaar prijzig maar gangbaar onderdeel van de bedrijfsvoering.

De rekenkamer is er echter niet om marktverkenningen uit te voeren. In dit rapport doen wij wederom verslag, nu op verzoek van de gemeenteraad, van een onderzoek naar de inhuur van externe deskundigheid. Dit keer is het vizier meer gericht op de concrete resultaten. Zijn die er en worden ze ook goed benut? Of sterven adviestrajecten regelmatig een stille dood? Er kan dan wel door een extern bureau een mooi rapport zijn geproduceerd. Maar wordt het ook goed gelezen en heeft het vervolgens ook effect? Overigens een vraag die wij ons zelf ook regelmatig stellen.

Voor ons onderzoek hebben wij veel informatie verzameld bij alle diensten. De Rekenkamer is hen, en in het bijzonder de contactpersonen en geïnterviewden, erkentelijk voor hun medewerking.

Robert Mul
Directeur Rekenkamer Rotterdam

9		inleiding
		deel 1 bestuurlijke nota
	I	conclusies en aanbevelingen
15	I-1	hoofdconclusies
		1 de wijze van inhuur van externe deskundigheid
		2 verantwoording van de kosten
		3 de vergelijking van 2004 en 2001
18	I-2	betekenis van de conclusies
20	I-3	aanbevelingen
	II	reactie en nawoord
21	II-1	reactie van het college van B&W
28	II-2	nawoord Rekenkamer
		deel 2 nota van bevindingen
	I	doelmatigheid: is er waar voor het geld geleverd?
33	I-1	onderzoeksvraag en normen
		1 inleiding
		2 normen doelmatigheid resultaat
		3 normen doelmatigheid budgetbeheer
36	I-2	bevindingen resultaat en budgetbeheer
41	I-3	bevindingen tariefonderzoek
42	I-4	deelconclusie
	II	benutting: wat is er met het resultaat gedaan?
43	II-1	onderzoeksvraag en normen
44	II-2	bevindingen
47	II-3	deelconclusie
	III	doeltreffendheid: is het probleem opgelost?
49	III-1	onderzoeksvraag en normen
50	III-2	bevindingen
54	III-3	deelconclusie
	IV	verantwoording van de inhuurkosten
57	IV-1	onderzoeksvraag en normen
57	IV-2	bevindingen
60	IV-3	deelconclusie

	V	gemeentebreed beeld inhuur externe deskundigheid
61	V-1	onderzoeksvraag en normen
61	V-2	bevindingen
64	V-3	deelconclusie

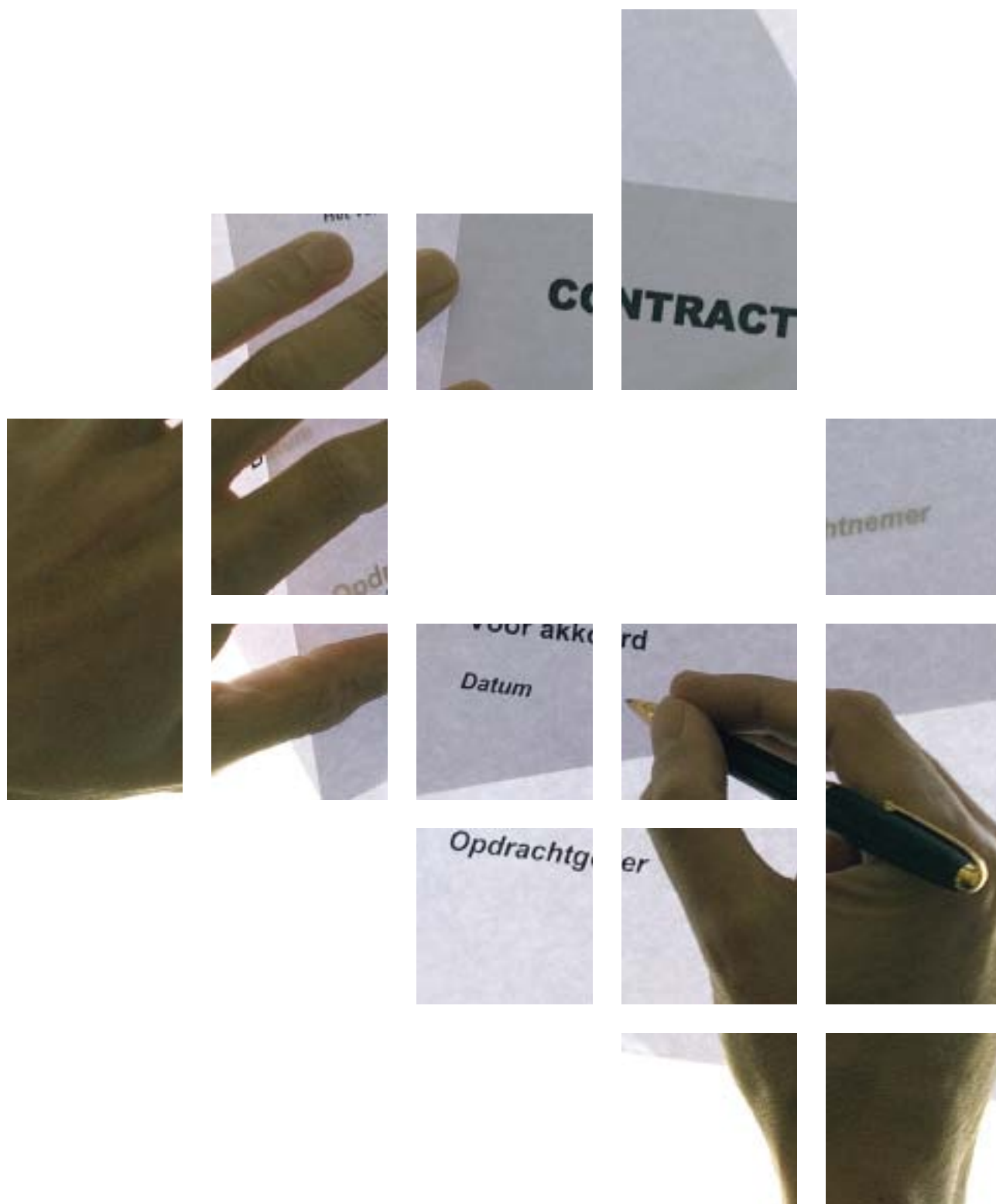
	VI	navolging in perspectief
65	VI-1	elk uur op een factuur
65	VI-2	van Protocol naar Aanwijzing
66	VI-3	navolging conclusies en aanbevelingen 'Elk uur op een factuur'
70	VI-4	navolging in perspectief

bijlagen

75	bijlage I	onderzoeksverantwoording
77	bijlage II	motie van Gent
78	bijlage III	beslisboom externe inhuur
79	bijlage IV	benchmark tarieven per uur
80	bijlage V	gebruikte afkortingen
81	bijlage VI	brief rekenkamer plan van aanpak college Inhuur Externen
84	bijlage VII	overzicht inhuurprocessen onderzoek Inhuur externe deskundigheid
	bijlage VIII	normenkader

bijlage A Aanwijzing inhuur externe deskundigheid (beschikbaar via de website www.rekenkamer.rotterdam.nl)

bijlage B Collegebesluit en brief DMC intergemeentelijke inhuur (beschikbaar via de website www.rekenkamer.rotterdam.nl)



inleiding

aanleiding

In maart 2003 heeft de Rekenkamer Rotterdam (hierna de rekenkamer) haar rapport 'Elk uur op een factuur, de inhuur van externe deskundigheid' gepubliceerd. Een onderzoek dat vooral geïnitieerd was door de aandacht voor het onderwerp op zowel landelijk als op lokaal niveau. Het rapport gaf antwoord op de vraag hoe externe deskundigheid in 2001 door het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten werd ingehuurd en of deze inhuur voldeed aan de te stellen eisen.

De rekenkamer kwam tot de slotsom dat de inhuur van externe deskundigheid door het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten niet voldeed aan de minimaal te stellen eisen. De totale omvang van de inhuur van externe deskundigheid binnen de gemeente Rotterdam over het jaar 2001 werd door de rekenkamer bepaald op €41 mln. Hiervan was €17,0 mln rechtmatig, dat wil zeggen volgens de regels, besteed en €24,0 mln onrechtmatig. Op basis van het onderzoek zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd over inhuur van externe deskundigheid in het algemeen en aangaande het door de gemeenteraad vastgestelde Protocol voor Externe Adviseurs en Interim-Managers¹ (hierna het Protocol) in het bijzonder.

Het rapport is op 15 mei 2003 behandeld door de commissie Middelen en op 19 juni 2003 in de gemeenteraad (hierna de raad). Nagenoeg alle aanbevelingen werden overgenomen. De raad en het college van B&W (hierna het college) waren na bespreking van het rapport van mening dat het Protocol geactualiseerd diende te worden. Het doel van de actualisering was een betere naleving van het Protocol en een transparantere verslaglegging van de uitgaven van de inhuur in het concernverslag. Tijdens de raadsbehandeling werd de motie van Gent (bijlage II) aangenomen. Hierin werd de rekenkamer verzocht om in 2005 een vervolgonderzoek te verrichten naar de inhuur van externe deskundigheid in 2004.

Het college heeft de overgenomen aanbevelingen en de uitkomsten van de raadsbehandeling uitgewerkt in de 'Aanwijzing Inhuur Externe Deskundigheid'² (hierna de Aanwijzing). Op 18 december 2003 heeft de raad kennis genomen van de wijziging van het Protocol in de Aanwijzing. Daarmee is de status van het document gewijzigd. Het betreft nu niet langer een raadsbesluit maar een interne

¹ Hiermee wordt bedoeld het Protocol te volgen bij de inschakeling van Externe Adviseurs en Interim-Managers bij de gemeente Rotterdam, vastgesteld 6 april 2000.

² Raadsstuk 2003-1348, 7 november 2003

aanwijzing van het college. Gedurende 2005 heeft de Accountantsdienst Rotterdam (ADR), tegenwoordig Audit Services Rotterdam (ASR) geheten, tijdens de interim-controle voor de jaarrekening 2004 onderzoek verricht naar de inhuur van externe deskundigheid bij de diensten. Dat onderzoek heeft zich toegespitst op de naleving van de Aanwijzing door de diensten en is vooral proceduregericht geweest. De bevindingen van dit onderzoek zijn 20 april 2005 aan het college voorgelegd.

Het voorgaande rekenkameronderzoek, de bestuurlijke behandeling en het onderzoek van de ASR vormen het startpunt van dit vervolgonderzoek naar de inhuur van externe deskundigheid.

onderzoek rekenkamer

Het doel van dit onderzoek van de rekenkamer is vast te stellen hoe gemeentebestuur en gemeentelijke diensten de inhuur van externe deskundigheid vormgeven en of dit op een verantwoorde wijze plaatsvindt. De rekenkamer zal zich een beeld vormen van de wijze van inhuur van externe deskundigheid in 2004 en de daarmee gepaard gaande kosten. Hierbij vindt beoordeling plaats van de mate waarin de inhuur voldoet aan de voorwaarden voor doelmatigheid, benutting, doeltreffendheid en verantwoording. Aan de rechtmatigheid van de inhuur van externe deskundigheid wordt in dit onderzoek niet expliciet aandacht besteed. Formeel gezien kan dit ook niet, daar de Aanwijzing niet is vastgesteld door de raad. De raad heeft haar eigen beoordelingskader, het Protocol, laten vervallen.

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

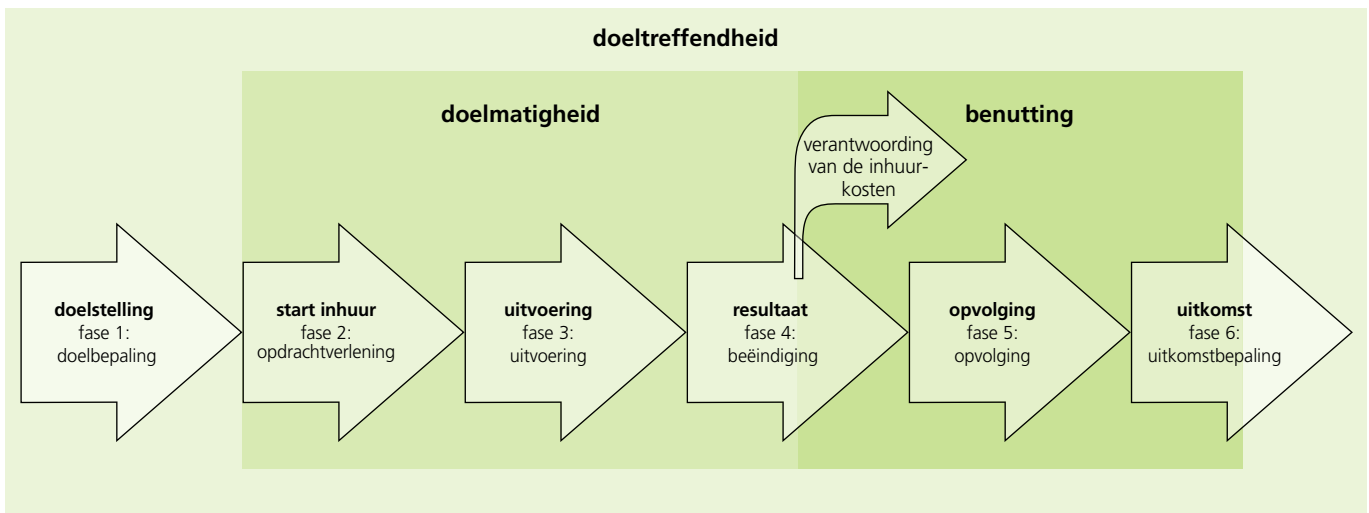
Vindt de inhuur van externe deskundigheid door gemeentebestuur en gemeentelijke diensten op een verantwoorde wijze plaats en voldoet de verantwoording over de uitgaven aan de daaraan te stellen eisen?

De bijbehorende onderzoeksvragen luiden:

- 1 vindt de inhuur op een goede wijze plaats:
 - A is het resultaat optimaal ten opzichte van de opdracht? (doelmatigheid)
 - B is het resultaat vervolgens benut? (benutting)
 - C komt de uitkomst van de benutting optimaal overeen met de oorspronkelijke doelstelling? (doeltreffendheid)
- 2 voldoet de verantwoording over de uitgaven van de inhuur van externen aan de daaraan te stellen eisen?

De onderzoeksvraag gevisualiseerd:

figuur III-1 onderzoeksmodel



Ten behoeve van het onderzoek heeft de rekenkamer het proces van inhuur van externe deskundigheid opgedeeld in zes fasen. Tevens is een normenkader ontwikkeld met een getrapte opbouw die er schematisch als volgt uitziet:

Norm	Criterium	Oordeel
Probleem vastgesteld Beoogd doel vastgesteld	Doelbepaling: doelstelling adequaat	Doeltreffendheid*
Gerealiseerd doel vastgesteld Uitkomst adequaat Probleem opgelost Uitkomst tijdig	Uitkomst	

* Analooq voor doelmatigheid en benutting

De scores op de individuele normen leiden tot een waardering op het niveau van criteria voor bijvoorbeeld de opdrachtformulering, middelenraming en doelformulering. De scores per criterium leiden tot een oordeel over de doelmatigheid, benutting en doeltreffendheid. Daarbij zijn voor doelmatigheid nog twee sub-oordelen onderscheiden te weten, de resultaatbereiking en het budgetbeheer. De rekenkamer heeft uiteindelijk 84 inhuurprocessen bij 17 verschillende diensten in het onderzoek meegenomen. Deze omvatten een totaal financieel belang van €24,5 mln. In bijlagen III en VII zijn overzichten opgenomen van de typen inhuur die bij het onderzoek zijn onderscheiden.

afbakening

Inhuur van externe deskundigheid kent vele vormen. Ter afbakening van haar onderzoek hanteert de rekenkamer voor de term ‘inhuur van externe deskundigheid’ dezelfde definitie als die gehanteerd werd in het eerste onderzoek naar de inhuur van externe deskundigheid. Deze definitie heeft het college overigens ook in de Aanwijzing overgenomen en verder uitgewerkt (zie bijlage iv). De definitie luidt:

De tijdelijke benutting van externe expertise zonder dat daar een arbeidsovereenkomst met de opdrachtgever aan ten grondslag ligt.

Als voorbeelden van de binnen het onderzoek vallende vormen kunnen genoemd worden de inhuur van externe advisering, interim-management, automatiseringsdeskundigheid en onderzoek. Omdat de rekenkamer expliciet aandacht wilde besteden aan de resultaten van de inhuur van externe deskundigheid is, behoudens het uitgevoerde proefonderzoek, met de start van het onderzoek gewacht tot november 2005, een moment waarop de (benutting van de-) resultaten van de inhuur in 2004 redelijkerwijs gerealiseerd konden zijn.

leeswijzer

Dit rapport kent naast dit inleidende hoofdstuk twee hoofdonderdelen. In deel I, de Bestuurlijke Nota, zijn hoofdconclusies weergegeven voor de onderzoeksvragen betreffende doelmatigheid (1A), benutting (1B), doeltreffendheid (1C) en verantwoording (2) en een vergelijking van de resultaten in 2001 en 2004. Naast de conclusies geeft de rekenkamer inzicht in de onderliggende argumenten, de betekenis van de conclusies en de mogelijke verklaringen. Deze zijn afgerond met de aanbevelingen en voor bestuurlijk wederhoor toegestuurd aan het college. Zijn reactie en het nawoord van de rekenkamer completeren deel I.

Deel II, de Nota van bevindingen, geeft de bevindingen weer en is separaat in het kader van de ambtelijke wederhoor voorgelegd aan de betrokken diensten. Per hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf het betreffende deel van het normenkader toegelicht. In bijlage VIII is een volledig overzicht van het normenkader opgenomen¹. De cijfermatige bevindingen zijn steeds in een vaste volgorde weergegeven waarbij na de totaalscore, en de score per individuele norm wordt ingegaan op de score per dienst. De uitkomsten van het onderzoek zijn steeds geïllustreerd met voorbeelden.

In hoofdstuk V is op basis van de bevindingen op de verschillende criteria aan de hand van de eerdergenoemde zes deelprocessen een gemeentebreed beeld geschetst van de inhuur van externe deskundigheid. Hoofdstuk VI geeft een beeld van het bestuurlijk traject en de navolging van de conclusies en aanbevelingen uit het eerdere onderzoek naar de inhuur van externe deskundigheid.

¹ Deze is afgedrukt op de uitvouwbare kaft.

BESTUURLIJKE NOTA



I conclusies en aanbevelingen

I- I hoofdconclusies

Ten aanzien van de primaire onderzoeksvragen concludeert de rekenkamer het volgende:

- 1 De inhuur van externe deskundigheid vindt op matige wijze plaats:
 - A De inhuur van externe deskundigheid is deels doelmatig
 - B De benutting van de resultaten is matig
 - C De inhuur van externe deskundigheid is deels doeltreffend
- 2 De verantwoording in het concernverslag 2004 over de uitgaven voor inhuur van externe deskundigheid is niet expliciet, niet juist en niet volledig en voldoet niet aan de daaraan te stellen eisen.

In aanvulling op de primaire onderzoeksvragen zijn de volgende conclusies te trekken:

- 3 De omvang van de inhuur is toegenomen van €41 mln in 2001 naar €118-142 mln in 2004¹. De uitkomsten van het vervolgonderzoek naar de inhuur van externe deskundigheid in 2004 laten – voor een beperkt aantal de vergelijkbare bevindingen – geen verbetering zien ten opzichte van het onderzoek naar de inhuur in 2001.

I-I-1 de wijze van inhuur van externe deskundigheid

- 1 *De inhuur van externe deskundigheid vindt op matige wijze plaats:*
 - A *De inhuur van externe deskundigheid is deels doelmatig*
 - B *De benutting van de resultaten is matig*
 - C *De inhuur van externe deskundigheid is deels doeltreffend*
- Goede en slechte inhuurprocessen komen verspreid over alle diensten voor.
- Dat de inhuur van externe deskundigheid op matige wijze plaatsvindt laat zich onderbouwen met de scores op de verschillende onderdelen. Op de onderdelen doelmatigheid, benutting en doeltreffendheid is voor 55%, 55% respectievelijk 57% aan de normen voldaan.
- Bij een kwart van de inhuurprocessen lagen de tarieven boven de tarieven uit de benchmark voor inhuur van externe deskundigheid. Er zijn begin 2007

¹ In 2001 en 2004 inclusief Bureau Rotterdam Interim-Management en exclusief detacheringen.

- bijna vier jaar na afronding van ‘Elk uur op een factuur’ – nog steeds geen raamcontracten voor de inhuur van externe deskundigheid afgesloten.
- Er is slechts in beperkte mate sprake van een database (inkoopdiagnose) van inhuurprocessen.
- In respectievelijk een derde van de onderzochte inhuurprocessen wordt niet voldaan aan de normen ‘twee offertes bij externe inhuur’, en ‘een vervolgovereenkomst’. In bijna de helft van de onderzochte inhuurprocessen wordt niet voldaan aan de norm ‘maximaal één vervolgoopdracht’.
- Matig dossierbeheer leidt respectievelijk tot 33%, 42% en 37% onzekerheid over de naleving van de normen. In bijna de helft van de onderzochte inhuurprocessen kan niet worden bepaald of het resultaat adequaat was (juist, volledig en in overeenstemming met de opdracht). Voor meer dan de helft van de inhuurprocessen kan niet worden bepaald of de uitkomst adequaat (juist/volledig) was. De evaluatie of informatie over de formele afronding van het inhuurproces ontbreekt vaak.

Op basis van het onderzoek zijn de volgende verklaringen aan te voeren voor de scores betreffende wijze van inhuur van externe deskundigheid.

- Nadere bestudering van de definitie van inhuur externe deskundigheid in de Aanwijzing wijst uit dat deze gecompliceerd en onduidelijk is door het in de definitie opnemen van verschillende uitzonderingen. Het blijkt daardoor in de praktijk onduidelijk of de aanwijzing wel of niet van toepassing is. Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken met de diensten.
- Er is in het huidige systeem geen positieve prikkel om specifiek voor de inhuur van externe deskundigheid een dossier aan te leggen. Opname van de informatie in de dagelijkse stroom leidt tot informatieverlies en -gebrek bij externe onderzoeken en een beperkte transparantie van de inhuurprocessen.
- Raamcontracten hebben een lage prioriteit gekregen mede vanwege de vermeende beperking van de flexibiliteit bij de inhuur van externe deskundigheid die de diensten vrezen.
- Het achterwege blijven van de tweede offerte, de offerte bij verlenging en evaluaties lijkt te verklaren uit het feit dat de extra inspanning voor de dienst niet opweegt tegen de inhoudelijke meerwaarde voor die dienst. De meerwaarde is vooral gelegen in de transparantie van de inhuurprocessen.

1-1-2 verantwoording van de kosten

2 *De verantwoording in het concernverslag 2004 over de uitgaven voor inhuur van externe deskundigheid is niet expliciet, niet juist en niet volledig en voldoet niet aan de daaraan te stellen eisen.*

- in het concernverslag is geen expliciet overzicht opgenomen met het doel om de raad te informeren over de inhuur van externe deskundigheid.

- in het concernverslag is een aantal overzichten ('personeel derden' en 'uitgaven per economische categorie') als bijlage opgenomen met informatie over de inhuur van externe deskundigheid.
- de informatie in deze overzichten die zou moeten kunnen leiden tot een totaaltelling van de kosten van inhuur externe deskundigheid blijkt niet juist en niet volledig.

De bevindingen ten aanzien van de verantwoording laten zich als volgt verklaren.

- De Aanwijzing voor inhuur van externe deskundigheid is een collegerechtlijn. De raad heeft geen aanvullende specifieke kaders gesteld voor de sturing op inhuur van externe deskundigheid, noch financiële-, noch procedurele- of inhoudelijke kaders. De naleving van collegerechtlijnen is geen onderdeel van de reguliere accountantscontrole. Hierdoor is de opname in het jaarverslag van de in de Aanwijzing verplicht gestelde informatie met betrekking tot de inhuur van externe deskundigheid niet gecontroleerd.

1-1-3 de vergelijking van 2004 en 2001

3 De rekenkamer constateert dat de omvang van de inhuur is toegenomen van € 41 mln in 2001 naar € 118-142 mln in 2004¹. De uitkomsten van het vervolgonderzoek naar de inhuur van externe deskundigheid in 2004 laten – voor een beperkt aantal de vergelijkbare bevindingen – geen verbetering zien ten opzichte van het onderzoek naar de inhuur in 2001.

- De verschillende bronnen geven een wisselend beeld van de omvang van de inhuur van externe deskundigheid. De analyse van de verschillende bronnen leidt tot een range van € 118 mln tot € 142 mln (2005, € 158 mln). Afgezet tegen het bedrag van € 41 mln in 2001 is er sprake van een substantiële toename van de inhuur van externe deskundigheid.
- De onderzoeken naar inhuur van externe deskundigheid externe in 2001 respectievelijk 2004 zijn op de volgende punten vergelijkbaar:
 - De afweging van zelf doen versus inhuur van externe deskundigheid
 - Het maken van een probleemanalyse
 - De aanbesteding op basis van minimaal twee offertes en waar nodig volgens de Europese aanbestedingsregels
 - De benutting van de externe inhuur in relatie tot de beoogde doelstellingen
 - De vraag of de beoordeling niet alleen door beschikkende functionaris is uitgevoerd.

¹ In 2001 en 2004 inclusief Bureau Rotterdam Interim-Management en exclusief detacheringen.

Het gemotiveerd afwegen van de keuze tussen ‘zelf doen’ versus ‘inhuur’ scoort in 2004 als enige hoger dan in 2001. De overige scores zijn flink lager en in een enkele geval gelijk. Op basis van de vergelijking is te concluderen dat het lerend vermogen van de organisatie tussen 2001 en 2004 beperkt is geweest. De Aanwijzing is weliswaar pas in de loop van 2004 gecommuniceerd met de diensten maar de opgenomen eisen komen grotendeels overeen met het Protocol dat tot december 2003 van kracht was. Na het uitkomen van de Aanwijzing zijn geen initiatieven genomen om de naleving daarvan te bevorderen. Het ontbreken van een database en het beperkt aantal evaluaties dragen direct bij aan beperking van het lerend vermogen van de diensten. Tenslotte is van belang dat de Aanwijzing een collegerichtlijn is waarop geen jaarlijkse toetsing door de accountant verlangt is. Hierdoor is de prikkel tot naleving geringer geworden dan bij het Protocol het geval was.

De bevindingen betreffende de omvang van de inhuur van externe deskundigheid laten zich als volgt verklaren.

- Het college heeft ten behoeve van het budgetbeheer geen norm voor inhuur van externe deskundigheid per dienst ontwikkeld. Hierdoor is er in beginsel geen limiet voor inhuur van externe deskundigheid. Daardoor wordt de inhuur van externe deskundigheid behandeld als alle anderen middelen (intern personeel, andere inkopen) en kan de omvang toenemen zolang het totale budget van de diensten/afdelingen dit toelaat.
- Op basis van de gesprekken met de diensten laat de uitblijvende verbetering in de naleving van de aanwijzing zich verklaren door de onduidelijk definitie van ‘externe deskundigheid’ in de Aanwijzing en de beperkte aandacht voor de implementatie van de Aanwijzing. Dit effect wordt versterkt door de beperkte controle als gevolg van de collegestatus van de Aanwijzing.

I-2 betekenis van de conclusies

- Uit de conclusies, de onderliggende argumenten en de verklaringen blijkt dat de Aanwijzing in zijn huidige vorm en toepassing onvoldoende functioneert als sturingsinstrument voor het college bij de inhuur van externe deskundigheid.
- Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag of een inhuur wel of niet onder de Aanwijzing valt. De onduidelijkheid wordt veroorzaakt door een van de benoemde uitzonderingen in de definitie van externe deskundigheid, te weten:

De inhuur van uitzendkrachten ten behoeve van uitvoerende reguliere (piek)werkzaamheden die niet op projectbasis worden vervuld, en waarvoor in beginsel formatie beschikbaar is.

De in deze uitzondering gebruikte combinatie van de begrippen ‘uitzendkrachten’, ‘uitvoerende reguliere (piek) werkzaamheden’ en ‘projectbasis’ leidt tot verwarring. De term uitzendkrachten is gebaseerd op de situatie waarbij voornamelijk laaggeschoold personeel tijdelijk kon worden ingehuurd. Thans blijken uitzend- of detacheringsbureaus op alle mogelijke functieniveaus personeel aan te bieden. In het rapport ‘Elk uur op een factuur’ is een uitzendkracht gedefinieerd als een ingehuurde waarop op reguliere wijze toezicht kan worden gehouden alsof deze in dienst van de gemeente is.

- De navolging van de Aanwijzing is onvoldoende voor een effectieve sturing op de resultaten, het budgetbeheer en de uitkomsten van de inhuur van externe deskundigheid. Het matige dossierbeheer leidt ertoe dat – kwaliteit van – de inhuurprocessen in belangrijke mate niet transparant is.
- Het feit dat de inhuur van externe deskundigheid niet langer expliciet is voorbehouden aan het diensthoofd betekent dat bij mandatering iedere leidinggevende met een budget zelfstandig kan besluiten over de inhuur van externe deskundigheid. Daarmee ontbreekt de centrale sturing en regie op de inhuur van externe deskundigheid. Dit leidt tot het effect dat zolang budgetten toereikend zijn en normen ontbreken de omvang van de inhuur van externe toeneemt. Buiten het wegvallen van de verplichting tot een tweede offerte ontbreken prikkels voor inhuur van interne deskundigheid.
- De verantwoording voldoet niet aan de daaraan te stellen eisen. Het college heeft bij de huidige toepassing van de aanwijzing en de begrotingsregels onvoldoende mogelijkheden om desgewenst via de begroting te sturen op de omvang van de inhuur van externe deskundigheid. Aanvullend is het ontbreken van een budgetnorm per dienst een bepalende factor voor de sturingsmogelijkheden van het college.
- Naast het college beschikt ook de raad over beperkte sturingsmogelijkheden ten aanzien van de inhuur van externen. De raad heeft na de behandeling van ‘Elk uur op een factuur’ bij de behandeling van de nieuwe collegeaanwijzing het Protocol als raads kader voor de beoordeling van de inhuur van externe deskundigheid laten vervallen. Het door de raad gevraagde overzicht in het jaarverslag is nooit opgesteld; de overige relevante informatie in het jaarverslag is onjuist en onvolledig. Daarmee resteert de begroting als sturingsinstrument voor de raad.

I-3 aanbevelingen

Uit de conclusies, argumenten en verklaringen blijkt dat verbetering van de inhuur van externe deskundigheid in belangrijke mate kan worden bereikt door verbetering van de naleving van de Aanwijzing. Daarnaast is de Aanwijzing zelf op enkele punten voor verbetering vatbaar.

- 1 Verduidelijk en operationaliseer de definitie van inhuur van externe deskundigheid bijvoorbeeld aan de hand van een beslisboom zoals in bijlage III is opgenomen.
- 2 Besteed alsnog aandacht aan de implementatie van de Aanwijzing, met het oog op vergroting van de bekendheid met en acceptatie van de Aanwijzing.
- 3 Gebruik de goede voorbeelden van inhuurprocessen die bij vrijwel alle diensten voorkomen voor een verdere verspreiding van de kennis over het werken volgens de Aanwijzing.
- 4 Geef – in navolging van de aanbeveling van de ASR – de diensten de opdracht de werkprocessen aangaande inhuur van externe deskundigheid te beschrijven.
- 5 Vergroot het lerend vermogen van de diensten met behulp van de evaluaties en de reeds eerder aanbevolen database van inhuurprocessen.
- 6 Geef de ASR opdracht voor een vervolgonderzoek naar de naleving van de Aanwijzing om vast te stellen of de naleving voldoende is verbeterd.
- 7 Vergroot de transparantie van de verantwoording van de kosten voor inhuur van externe deskundigheid door een expliciete tabel op te nemen in het concern-jaarverslag en de dienstenrekeningen waarin de juiste categorieën kosten worden samengeteld. Verwerk in deze tabel ook de vergelijkende cijfers van het voorgaande jaar en de begrote cijfers van het verantwoordingsjaar .
- 8 Geef de ASR opdracht bij haar controle op de rekeningen expliciet aandacht te besteden aan de verantwoording van de kosten voor inhuur van externe deskundigheid.
- 9 Formuleer alsnog een norm (per dienst) voor de inhuur van externe deskundigheid.
- 10 Creëer – in aanvulling op het vervallen van de eis voor een tweede offerte – voorwaarden die de inhuur van **interne** deskundigheid bevorderen.
- 11 Draag het ISBR op over te gaan tot het afsluiten van raamcontracten.

II reacties en nawoord

II-1 reactie van het college van B&W

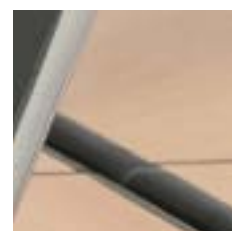
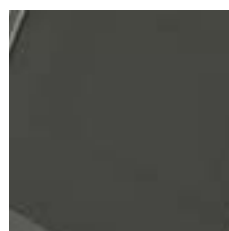
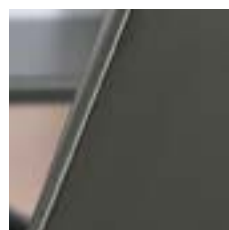
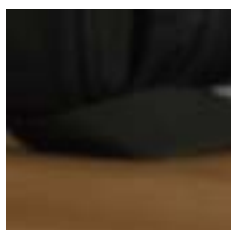
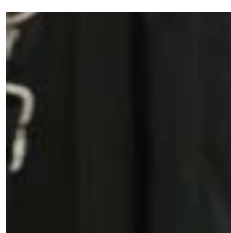
Met belangstelling hebben wij uw conceptrapport “Inhuur externe deskundigheid” bestudeerd. Inhuur van externe deskundigheid is een onderwerp dat niet alleen bij de gemeente Rotterdam maar ook bij andere gemeenten en bij het rijk volop in de belangstelling staat. Het is daarom goed dat u onderzoek doet naar de situatie bij de gemeente Rotterdam en dat u ons op basis van uw bevindingen aanbevelingen doet. Onze bestuurlijke reactie in het kader van het “wederhoor” is hoofdzakelijk gebaseerd op de Bestuurlijke Nota van uw onderzoeksverslag (Deel 1). U heeft onze diensten de gelegenheid gegeven om op de Nota van Bevindingen te reageren en feitelijke onjuistheden aan u kenbaar te maken. Wij gaan in onze reactie daar niet op in. Ons bestuurlijk wederhoor richt zich op de volgende vier punten:

- 1 Beleid en de rol van inhuur externe deskundigheid
- 2 Korte reactie op methodologische aspecten
- 3 Reactie op uw hoofdconclusie
- 4 Reactie op uw aanbevelingen.

Ad 1 Beleid en de rol van inhuur externe deskundigheid.

Wij hechten eraan ons beleid ten aanzien van inhuur externe deskundigheid kort uiteen te zetten. Dit plaatst onze reactie in een context, die breder is dan het onderwerp van uw onderzoek. Een bredere context doet naar onze mening meer recht aan de rol die inhuur van externe deskundigheid speelt voor een organisatie die volop in verandering is.

Ons beleid is erop gericht de inhuur van externe deskundigheid te beperken tot alleen die situaties waarin het niet anders kan. Onze beleidslijn “Nee, tenzij ...” maakt duidelijk dat we in eerste instantie gebruik willen maken van de capaciteit die wij in huis hebben. Dit betekent dat wij bij inhuur van externe deskundigheid terughoudend zijn, maar dat we er niet volledig van willen en kunnen afzien. Als externe deskundigheid noodzakelijk blijkt, dan is dat na een zorgvuldige en transparante afweging toegestaan. Deze afweging en de te volgen procedure zijn gebonden aan regels. De regels zijn opgenomen in de “Aanwijzing Inhuur Externe Deskundigheid”. Directeuren van gemeentelijke diensten zijn bevoegd externe deskundigheid in te huren. Zij zijn hierbij gehouden aan de door ons vastgestelde



regels. Jaarlijks leggen zij via hun jaarverslag verantwoording aan ons af. Wij hebben de overtuiging dat onze directeuren verstandig met hun bevoegdheden omgaan en over het algemeen onze beleidslijn consequent uitvoeren. De te volgen administratieve procedures en de neerslag daarvan in toegankelijke dossiers blijken in de praktijk voor verbetering vatbaar.

Al met al vinden wij inhuur van externe deskundigheid noodzakelijk om ons functioneren te versterken en de effectiviteit van ons handelen te verhogen. Moderne organisaties hebben een toenemende behoefte aan flexibiliteit en innovatie. Wij hebben door de veranderende eisen die niet alleen wij zelf maar ook vooral burgers en ondernemers aan de gemeente stellen, regelmatig te maken met piekbelasting en vraagstukken waarvoor specifieke deskundigheid en extra capaciteit noodzakelijk zijn.

Wij constateren dat deze behoefte toeneemt. Deze trend betekent, dat wij in de toekomst vaker externen zullen inzetten. Dit geldt ook voor projecten, tijdelijke werkzaamheden en bij “pieken”. Hierdoor is het niet meer vanzelfsprekend, dat we alle medewerkers in vaste dienst zullen nemen. Dit geldt overigens niet voor alle werkzaamheden, maar het zal er toe leiden dat onze eigen organisatie in omvang afneemt en dat we externe krachten vaker zullen gaan inzetten.

Onderstaande veranderingen zijn voorbeelden waarin de behoefte aan tijdelijke inzet van externe medewerkers groot is: Ons ambitieuze collegeprogramma met de vier pijlers om van Rotterdam weer een stad te maken waar het voor iedereen goed wonen en werken is, de vormgeving van een krachtig concern met sterke diensten, de analyse van gemeentelijke taken, de verzelfstandiging van gemeentelijke diensten, de vorming van Shared Service Centers, de invoering van het publieksgericht dienstverleningsconcept, de ontwikkeling van een Centrale Vastgoed Organisatie. Ook voor de ondersteuning door ICT is inhuur van externe deskundigen echt noodzakelijk.

Concluderend:

Wij waken ervoor dat onze ambtelijke organisatie door onze plannen en wensen in omvang toeneemt en daarmee aan slagkracht inboet. Bij een moderne organisatie hoort, dat naast eigen mensen en eigen deskundigheid ook externen en tijdelijke menskracht ingezet worden. Het is onlosmakelijk verbonden met onze veranderende kijk op aard en omvang van het ambtelijke apparaat. De afgelopen jaren hebben wij daarom juist in de indirecte functies en de beleidsfuncties de omvang van het apparaat verkleind. Ons beleid en de verantwoording ten aanzien van inhuur externe deskundigheid zien wij niet meer los van de totale kosten die wij voor de inzet van medewerkers maken. Inhuur externe deskundigheid is daardoor onderdeel van ons totale personeelsbeleid en van de veranderrichting van de ambtelijke organisatie geworden.

Ad 2 Korte reactie op methodologische aspecten.

In ons bestuurlijk wederhoor gaan wij niet in op de door u toegepaste onderzoeks-methodologie. Wij beperken ons tot korte opmerkingen over drie begrippen die bepalend zijn voor het beeld dat uw onderzoeksrapport oproept. Het betreft de definitie en de begrippen rechtmatigheid en doelmatigheid.

definitie.

Een goede definitie van inhuur externe deskundigheid is noodzakelijk om uitspraken over dit onderwerp te kunnen doen. De door ons vastgestelde definitie leidt bij sommige diensten tot moeilijkheden bij de uitvoering van de aanwijzing. Ook u signaleert dat in uw rapport. Daarnaast valt maar een deel van de inhuur van externen onder de werking van de aanwijzing.

Sommige diensten hebben ons verzocht de definitie anders te formuleren zodat het beleid eenvoudiger uitvoerbaar wordt. Juridisch gezien blijkt bij nader inzien de huidige definitie ook niet meer houdbaar. De huidige definitie bijvoorbeeld zou inhouden dat de medewerkers van de gemeente Rotterdam ook als externen gezien moeten worden. Ambtenaren hebben namelijk net als externen geen arbeidsovereenkomst met de gemeente Rotterdam. Zij hebben een aanstelling als ambtenaar.

Het valt overigens niet mee om een sluitende en eenvoudig toepasbare definitie te formuleren. Door de flexibilisering van de arbeidsrelaties vervaagt het begrip interne en externe medewerkers. Bovendien richt de aanwijzing zich niet op alle externe inhuur.

Het gaat in dit geval vooral om externen zoals consultants, beleidsadviseurs, interim-managers, automatiseerders en onderzoekers. Uitzendkrachten, medewerkers van het Bureau Rotterdam Interim Management (BRIM) die onze diensten tijdelijk inhuren, binnengemeentelijke detacheringen en medewerkers die op basis van externe financiering (bijvoorbeeld rijksbijdragen) tijdelijk op een functie binnen de gemeente werkzaam zijn, rekenen wij nadrukkelijk niet tot de categorie “inhuur externe deskundigheid”.

rechtmatigheid.

U geeft aan, dat u zich in uw onderzoek niet richt op de rechtmatigheid van het inhuren van externe deskundigheid. Naar onze mening is uw onderzoek voornamelijk een oordeel over het naleven van de richtlijnen uit de aanwijzing. De constatering dat regels niet of niet volledig worden nageleefd, is wel een oordeel over de rechtmatigheid. Het feit, dat de regels door ons en niet door de gemeenteraad zijn vastgesteld, doet daar niets aan af. Het gebruik van de economische categorieën in deze richtlijn is namelijk in lijn met de daarvoor bestaande wettelijke bepalingen zoals het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Ook regels over de bedrijfsvoering moeten uiteraard rechtmatig worden uitgevoerd.

doelmatigheid.

U definieert doelmatigheid als “is er waar voor het geld geleverd”. Vervolgens verengt u dit begrip tot het naleven van normen voor de opdrachtverlening, de uitvoering en de beëindiging van een overeenkomst. Wij vinden het niet juist een oordeel over de vraag of de gemeente waar voor zijn geld heeft gekregen te baseren op een oordeel over het naleven van normen. In veel gevallen zijn deze oordelen niet gelijk te stellen.

Ad 3 Hoofdconclusies.

1 Inhuur vindt op matige wijze plaats.

Omdat ons beleid erop gericht is, dat inhuur externe deskundigheid alleen plaatsvindt als het niet anders kan, is het juist van belang dat de inhuur doelmatig en doeltreffend is. Mede gezien de kosten is volledige en brede benutting van de resultaten een vereiste. Mede op basis van uw vorige onderzoek (Elk uur op een factuur) hebben wij verbeteringen aangebracht. U wijst ons erop dat de gestelde normen niet volledig worden gehaald en dat verbeteringen noodzakelijk zijn. Wij bestrijden uw oordeel niet en zullen blijven werken aan verbeteringen. Niettemin zien wij door de vaststelling van de aanwijzing geleidelijk een verbetering ontstaan.

2 Verantwoording in het concernverslag 2004 is niet expliciet, niet juist, niet volledig en voldoet niet aan daaraan te stellen eisen.

Wij onderschrijven uiteraard volledig het belang dat informatie in het jaarverslag juist en volledig moet zijn. In het concernjaarverslag over 2004 is een tabel opgenomen, waarin de inhuur van externe deskundigheid is aangegeven. Deze blijkt echter nog onvoldoende informatie te geven.

Met ingang van het volgende verslagjaar zullen wij er zorg voor dragen dat de juiste informatie (economische categorieën, genoemd in de aanwijzing) ook daadwerkelijk in de betreffende tabel terecht komt. Ook zullen wij bij het opstellen van het jaarverslag diensten nogmaals wijzen op het gebruik van de juiste economische categorieën.

Over de verantwoording van de kosten van inhuur externen zijn wij van mening, dat deze het best tot zijn recht komt in de juiste context, te weten in de paragraaf Bedrijfsvoering, onderdeel HR-beleid en in het Sociaal Jaarverslag. Hierin worden op tal van onderwerpen vergelijkende cijfers opgenomen.

Toename volume inhuur.

De inzet van externe deskundigheid fluctueert over de jaren heen. De noodzaak tot inzet van externen is niet structureel en lastig voorspelbaar. De veranderopgave van de gemeentelijke organisatie heeft de afgelopen jaren geleid tot een toename van de behoefte aan externen. Dit is een doelbewuste keuze. De noodzaak om specifieke deskundigheid in vaste dienst te nemen, is niet aanwezig. Hierdoor neemt het volume aan inhuur van

externen wel toe, maar daar tegenover staat, dat het volume “vast personeel” beperkt kon worden. Naast deze fluctuaties door beleidsmatige overwegingen zijn fluctuaties ook verklaarbaar door administratieve onvolkomenheden en door het “definitieprobleem”. Tot slot hebben wij twijfels over de vastgestelde hoogte van het volume in 2001. Resultaten uit de tussenliggende jaren liggen hoger dan het volume in 2001. Dit neemt niet weg, dat wij het betreuren dat er geen zekerheid blijkt te bestaan over de precieze hoogte van de uitgaven aan inhuur externe deskundigheid. Zoals ook hiervoor al aangegeven proberen wij onvolkomenheden in administraties en verantwoording op te heffen.

Ad 4 **Aanbevelingen.**

In de inleiding van uw aanbevelingen stelt u dat verbetering van de inhuur van externe deskundigheid in belangrijke mate kan worden bereikt door verbetering van de naleving van de Aanwijzing. Wij zijn het hiermee eens. We zullen de Aanwijzing zeer kritisch tegen het licht houden. Wij wijzen erop dat naleving van de aanwijzing noodzakelijk, maar niet voldoende is om op een doeltreffende wijze gebruik van inhuur van externe deskundigheid te maken. Naast naleving van de aanwijzing vinden wij het ook van belang dat er een balans is tussen de wenselijke omvang en deskundigheid van het ambtelijk apparaat en het volume aan inhuur van externen. Uitgangspunt is, dat de toegevoegde waarde van de inhuur van externe deskundigheid niet op een andere wijze gerealiseerd kan worden.

Hieronder gaan we op uw aanbevelingen in:

1 Verduidelijk en operationaliseer de definitie van inhuur externe deskundigheid.

Deze aanbeveling nemen we over. Zelf hebben we al aangegeven dat de definitie verbeterd moet worden. Het idee van een beslisboom werken we verder uit.

2 Besteed aandacht aan de implementatie van de Aanwijzing.

Deze aanbeveling nemen we over. Mede gezien de verwevenheid van inhuur externen en de veranderende kijk op de eigen organisatie en de complexiteit van de aanwijzing is het inderdaad van belang hieraan breed aandacht te besteden.

3 Gebruik de goede voorbeelden van inhuurprocessen.

Deze aanbeveling nemen we over.

4 Beschrijving van de inhuurprocessen.

Deze aanbeveling nemen we over. Er is een relatie tussen inhuur- en inkoopprocessen. Naar aanleiding van de recent door de raad vastgestelde nota Inkoop en Aanbestedingsbeleid professionaliseren we de inkoopprocessen. Inhuurprocessen horen daar ook bij.

5 Vergroting lerend vermogen door evaluaties en een database.

In uw rapport maakt u niet duidelijk wat u onder een database verstaat. In ieder geval nemen wij uw aanbeveling over om inhuur van externe deskundigheid verder te professionaliseren en de benutting van de resultaten te verbeteren. Hierdoor komt systematisch informatie beschikbaar, die aan te wenden is voor toekomstige inhuur.

6 Opdracht aan ASR voor vervolgonderzoek naar de naleving van de aanwijzing.

Nadat we de Aanwijzing hebben verbeterd, zullen we bezien of het noodzakelijk is, dat de ASR een vervolgonderzoek doet.

7 Vergroot transparantie van de verantwoording kosten inhuur externe deskundigheid.

Deze aanbeveling nemen we over door de kosten van de inhuur externe deskundigheid in de juiste context te verantwoorden. Hiervoor zijn twee mogelijkheden: in de paragraaf Bedrijfsvoering (HR-beleid) van het Jaarverslag en/of in het Sociaal Jaarverslag.

8 Opname verantwoording van de kosten voor inhuur externe deskundigheid in accountantsverklaring.

Deze aanbeveling nemen we niet over.

Een verzwarend van de controleopdracht aan de ASR vinden wij onnodig, omdat daardoor een doublure ontstaat met de bestaande controle die de ASR in het kader van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) uitvoert en de IV3-rapportages (financieel-statistische informatie voor het ministerie van Financiën). Gebleken is dat de betrouwbaarheid van de gegevens op de economische categorieën bij de IV3-rapportages binnen de door de accountant gehanteerde marges is vastgesteld.

9 Formuleer norm per dienst voor de inhuur van externe deskundigheid.

Deze aanbeveling nemen we niet over.

Het vaststellen van een norm per dienst vinden wij niet wenselijk, omdat zich dat niet verstaat met ons uitgangspunt van “Nee, tenzij...”. Inhuur externe deskundigheid is geen structurele activiteit. Er wordt pas ingehuurd, als de noodzaak daartoe is aangetoond. Daarom zijn wij van mening dat de hoogte van de inhuur externe deskundigheid afhankelijk is van omstandigheden die niet objectief vooraf is vast te stellen. De Aanwijzing zorgt ervoor, dat diensten achteraf verantwoording moeten afleggen over het feit of inhuur gerechtvaardigd was binnen de totale bedrijfsvoering van de dienst.

10 Creëer voorwaarden die de inhuur van interne deskundigheid bevorderen.

Wij zijn het eens met deze aanbeveling, maar realisatie van deze aanbeveling is op korte termijn niet op grote schaal te realiseren. Het betekent namelijk dat de interne arbeidsmarkt binnen de gemeente Rotterdam in hoge mate geflexibiliseerd moet zijn. In een aantal

opzichten is dit overigens al met succes gerealiseerd. Bijvoorbeeld het Bureau Rotterdam Interim Management (BRIM) is een voorbeeld waarbij interim managers in dienst van de gemeente Rotterdam overal binnen het concern ingezet worden. De financiële risico's (leegloop) zijn beperkt doordat er voldoende opdrachtgevers zijn en omdat goede kwaliteit in combinatie met specifieke "Rotterdam-know-how" geleverd wordt. Ook de vorming van shared service centers bundelt interne expertise en maakt deze bereikbaar voor alle diensten. Sommige diensten (dS+V en SoZaWe) hebben eigen bureaus met projectleiders die binnen de eigen dienst flexibel worden ingezet. Alleen bij grote diensten kan gewerkt worden met een eigen groep "flexibelen". Weloverwogen uitbreiding van deze voorzieningen voor concernbrede inzet zien wij als een mogelijkheid om invulling aan deze aanbeveling te geven.

1.1 Afsluiten raamcontracten.

Deze aanbeveling is al deels gerealiseerd. We hebben dit advies al eerder overgenomen. ISBR heeft recent nog een mantelcontract van € 14 miljoen gesloten voor de inhuur van uitzendkrachten. Het werken met mantelcontracten leent zich goed voor dergelijke bulkwerkzaamheden en leidt tot een negatieve druk op de prijsontwikkeling.

Het sluiten van raamcontracten voor alle vormen van externe inhuur van deskundigheid leidt naar onze overtuiging echter niet tot het gewenste effect. Voor het inhuren van advieswerkzaamheden is het minder bruikbaar. Specifieke complexe opdrachten passen niet binnen de voorwaarden en prijsstelling van een raamcontract. Dit is inmiddels ook de ervaring bij het Rijk. Om kwaliteit te bereiken worden contracten buiten de mantels om gesloten. Mantelcontracten hebben wel een neerwaarts effect op de tarieven per uur, maar niet op het volume aan uren en zijn geen garantie voor kwaliteit. Veelal zijn opdrachten ook aan personen gekoppeld en minder aan bureaus.

Een overzicht van de gangbare uurtarieven is als referentie wel nuttig, maar het aantal declarabele uren dat de opdrachtnemer in rekening kan brengen is van grotere invloed op het totale volume, dan de prijs per uur.

II-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de genuanceerde en constructieve reactie van het college op het onderzoeksrapport. Het college geeft aan te blijven werken aan verbetering van de wijze van inhuur van externe deskundigheid. Enkele inhoudelijke punten worden van een korte reactie voorzien.

beleid

Het college schrijft dat voor inhuur van externe deskundigheid het 'Nee, tenzij...' principe wordt gehanteerd. Dit betekent dat het college bij inhuur van externe

deskundigheid terughoudend is maar als externe deskundigheid noodzakelijk blijkt, inhuur na een zorgvuldige en transparante afweging is toegestaan. De directeuren zijn bevoegd externe deskundigheid in te huren en leggen hierover verantwoording af via hun jaarverslag. Voorts schrijft het college dat de behoefte aan flexibiliteit en innovatie er toe zal leiden dat de eigen organisatie in omvang zal afnemen en dat er vaker externe krachten zullen worden ingezet.

De rekenkamer onderschrijft dat het beleidsuitgangspunt ‘Nee, tenzij...’ impliciet deel uit maakt van de Aanwijzing omdat diensten daarin voorgeschreven is dat zij eerst moeten motiveren waarom ze over gaan tot externe inhuur. Het ‘Nee, tenzij...’ principe benadrukt het belang van een zorgvuldig inhuurproces en goede verantwoordingsinformatie. Dit rapport maakt duidelijk dat op beide punten verbetering wenselijk is om het principe effectief als sturingsinstrument te kunnen hanteren. Echter, dat de behoefte aan flexibiliteit en innovatie leidt tot een stijgende inzet van externen vormt een nieuw beleidsuitgangspunt. Beide uitgangspunten kunnen op gespannen voet met elkaar komen te staan. Bij – Nee, tenzij – wordt er o.a. pas ingehuurd als er intern kennis ontbreekt. Als echter de gewenste flexibiliteit leidt tot een afname van de organisatie zal het moeilijker worden om de kennis intern op peil te houden. Deze samenhang ondersteunt wel de meerwaarde van de nu door het College gekozen invalshoek waarbij de inhuur van externe deskundigheid niet meer op zich zelf, maar in samenhang met de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie wordt beschouwd.

methodologie

Het college schrijft dat de beoordeling van de doelmatigheid is verenigd tot het naleven van de normen voor opdrachtverlening, de uitvoering en beëindiging van een overeenkomst. Dat ligt een slag anders. Deze normen liggen besloten in de door het College gestelde regels in de Aanwijzing. Het terechte uitgangspunt is dat met de naleving van de Aanwijzing de doelmatigheid gewaarborgd is. Daarnaast heeft de rekenkamer in de vorm van een benchmark voor de gehanteerde inhuurtarieven gezocht naar een tweede meetlat voor de doelmatigheid van de inhuur van externe deskundigheid. Beide invalshoeken gezamenlijk leiden tot een betrouwbaar oordeel over de doelmatigheid van de inhuur van externe deskundigheid.

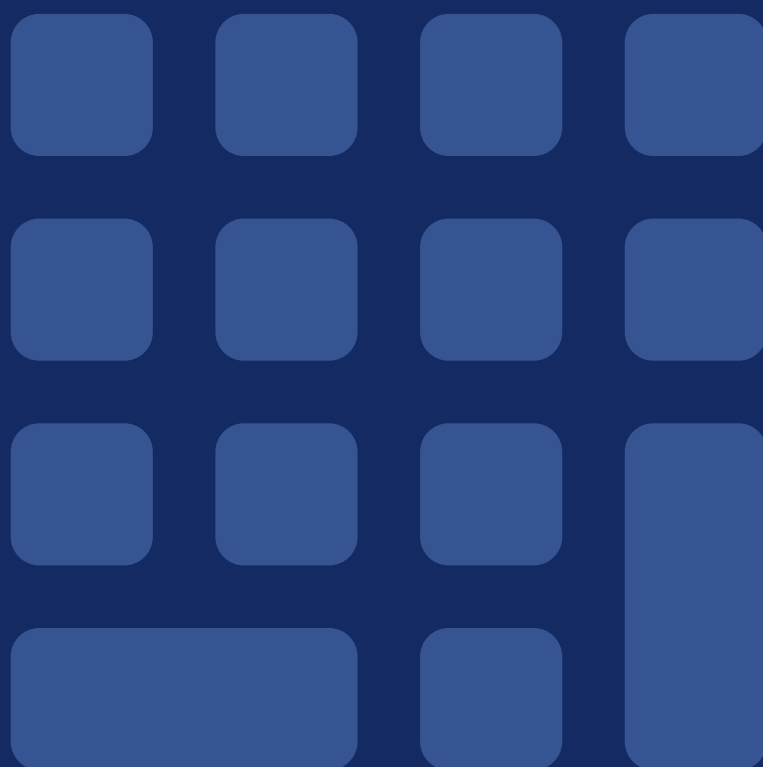
aanbevelingen

Het college neemt de meeste aanbevelingen over maar plaatst een kanttekening bij een enkele aanbeveling. Het college is niet voornemens de controleopdracht van de ASR te verzwaren door ‘opname van de verantwoording van de kosten in de accountantsverklaring’. Dit was echter ook niet aanbevolen. Aanbevolen werd om de ASR bij haar controle meer aandacht te laten besteden aan de

verantwoording van de inhuurkosten (aanbeveling nummer acht). De huidige controles zijn hier niet voor bedoeld noch op ingericht. Aanscherping van de controle-opdracht aan de ASR is, naast de andere aanbevelingen, een effectief middel om de gewenste verbetering van de verantwoording tot stand te brengen. Indien echter het college en de raad menen dat de omvang van de externe inhuur geen bijzondere aandacht meer vergt dan komt deze aanbeveling te vervallen.

Het college geeft aan het vaststellen van een norm per dienst (aanbeveling nummer negen) niet wenselijk te vinden, omdat zich dat niet verstaat met het uitgangspunt van 'Nee, tenzij...'. De eerder genoemde nieuwe ruimere invalshoek om de inhuur van externen te relateren aan de omvang en samenstelling van de vaste ambtelijke organisatie vraagt ook inderdaad om een andere sturingsnorm. Daarbij resteert wel de vraag of het college nog een sturingsnorm wil aangaande personele lasten (intern én extern) in het algemeen én of de raad hiertoe nog kaders wil vaststellen.

NOTA VAN BEVINDINGEN



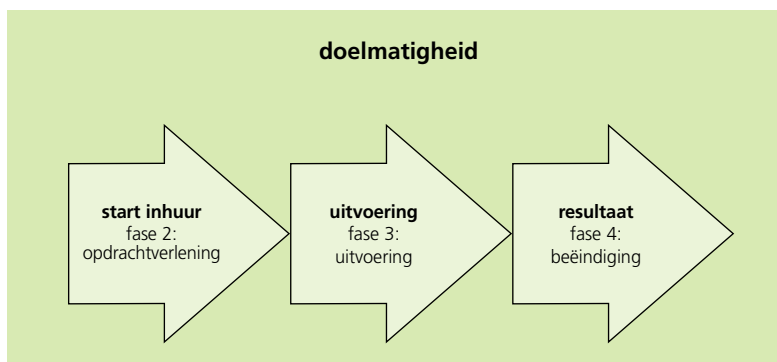
I doelmatigheid: is er waar voor het geld geleverd?

I-1 onderzoeksvraag en normen

I-1-1 inleiding

De inhuur van externe deskundigheid heeft het imago van een kostbare aangelegenheid. De inhuur gaat – althans in de beeldvorming – gepaard met het uitgeven van grote bedragen. Daarmee ontstaat de doelmatigheidsvraag: wat is er voor de bestede middelen is geleverd? Dit hoofdstuk gaat over de vraag of er bij externe inhuur een optimaal resultaat is behaald ten opzichte van de aangewende middelen. Deze vraag is onderscheiden in de twee aspecten: Resultaatbereiking (*doelmatigheid Resultaat*) en Budgetbeheer (*doelmatigheid budgetbeheer*). Resultaatbereiking betreft het realiseren van de overeengekomen opdracht. Budgetbeheer gaat over het vaststellen van de bij de opdracht behorende middelen en de realisatie daarvan. Daarbij is het in figuur 1-1 opgenomen model gehanteerd.

figuur 1-1 onderzoeksmodel doelmatigheid



Voor zowel *doelmatigheid resultaat* als voor *doelmatigheid budgetbeheer* zijn de fasen twee tot en met vier onderzocht. De normen die hierbinnen zijn gehanteerd zijn grotendeels ontleend aan de Aanwijzing. In paragraaf 1-2 en 1-3 zijn de toegepaste normen toegelicht. In bijlage VIII is een overzicht opgenomen van het totale normenkader. De typering die in de hierna opgenomen figuren worden gebruikt zijn gekoppeld aan de normen die in deze bijlage zijn uitgeschreven.

I-1-2 normen doelmatigheid resultaat

Voor doelmatigheid resultaat zijn, zoals gezegd, normen gehanteerd voor de opdrachtverlening, de uitvoering en de beëindiging. Voor de opdrachtverlening zijn dit:

- *Motivatatie externe uitvoering*: De afweging of het geconstateerde probleem intern of extern kan worden opgelost. Wanneer blijkt dat het probleem met externe inhuur moet worden opgelost mag verwacht worden dat daar een motivatie aan ten grondslag ligt, zoals capaciteitsgebrek of specifiek benodigde expertise.
- *Ondertekening overeenkomst*: De overeenkomst met de externe deskundige dient namens de gemeente Rotterdam door een daartoe bevoegd persoon te zijn aangegaan.
- *Streven in overeenkomst*: In de overeenkomst moet een concreet en tijdgebonden streven aan de externe deskundige zijn opgedragen. Dat houdt in dat duidelijk moet zijn wat de te leveren prestaties zijn en binnen welke termijn die moeten worden geleverd.
- *Opdracht in lijn met doel*: In deze fase heeft de rekenkamer ook de meegegeven opdracht afgezet tegen het oorspronkelijk vastgestelde probleem en doel van de externe inhuur.

Bij de uitvoering van de opdracht door de externe deskundige heeft de rekenkamer zich geconcentreerd op het onder voorwaarden verstrekken van vervolgopdrachten. Hierbij zijn de volgende normen gehanteerd:

- *Logica vervolgopdracht*: De vervolgopdracht dient logisch aan te sluiten op de eerder gegeven opdracht. Een opdracht tot het geven van advies met betrekking tot een ICT-probleem mag niet met hetzelfde bureau worden vervolgd met een opdracht tot het uitvoeren van interim-management, tenzij uit de eerdere opdracht aannemelijk is dat dit een logische vervolgstap is.
- *Streven in vervolgopdracht*: De vervolgopdracht moet opnieuw een concreet en tijdgebonden streven bevatten. Daarbij is het onvoldoende als formuleringen als 'voor zolang als nodig', 'voor onbepaalde tijd' of 'totdat het resultaat is behaald' gebruikt worden.

Het onderzoek naar de laatste fase van doelmatigheid resultaat bestaat in de kern uit eisen aan het geleverde resultaat door de ingehuurde externe deskundige. Hierbij zijn de volgende normen gebruikt:

- *Overeenkomst beëindigd*: De overeenkomst moet beëindigd zijn.
- *Resultaat vastgesteld*: Er moet intern bij de betreffende dienst een resultaat vastgesteld zijn van de inhuur.
- *Resultaat adequaat*: Het resultaat moet controleerbaar zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat het geleverde onderzoeksrapport beschikbaar moet zijn. Het behaalde resultaat moet verder in lijn liggen met de gegeven opdracht en binnen de daarbij

aangegeven doorlooptijd zijn behaald. Hierbij kan eventueel gebruik gemaakt zijn van vervolgoopdrachten.

Wanneer de overeenkomst nog lopend was ten tijde van ons onderzoek heeft de rekenkamer deze fase als niet van toepassing beschouwd. Dat leidt tot het voor dat inhuurproces buiten beschouwing laten van de beëindigingsfase en de daarop volgende fasen. Het resultaat van de opdracht kan bestaan uit bijvoorbeeld een advies, een onderzoeksrapport, gevoerd management of het leveren van expertise bij een implementatie van een softwarepakket.

1-1-3 normen doelmatigheid budgetbeheer

Het tweede aspect van doelmatigheid betreft *doelmatigheid budgetbeheer*. Ook dit kent normen op ieder van de in figuur 1-1 opgenomen fasen. Bij het verlenen van de opdracht zijn de volgende normen gehanteerd:

- **Ondertekening overeenkomst:** De overeenkomst is door een bevoegd persoon aangegaan.
- **Twee offertes:** Er dienen minimaal twee offertes te zijn aangevraagd.
Het college van b&w heeft in januari 2005, in het kader van de oprichting van de Servicedienst Rotterdam, besloten dat dit niet logisch is indien voor interne inhuur bij een andere dienst wordt gekozen. De rekenkamer heeft deze regel ook voor de onderzochte inhuurprocessen in 2004 toegepast. Diensten kunnen van deze regel alleen gemotiveerd afwijken, bijvoorbeeld indien het gaat om aantoonbare specifieke expertise die slechts bij één bureau aanwezig is of wanneer er sprake is van een vervolgoopdracht. In voorkomende gevallen is de motivering van de betreffende dienst onderzocht.
- **Beoordeling offertes:** een tweede medewerker (buiten de ondertekenaar van de overeenkomst) is betrokken bij de beoordeling van de aangevraagde offertes.
Dit waarborgt een kritische beoordeling en heet ook wel het vier-ogen-principe.
- **Keuze opdrachtnemer:** Er is een motivering waarom voor een bepaalde kandidaat of opdrachtnemer gekozen wordt.
- **Budget afgesproken:** Er is een maximumbudget afgesproken. Dit kan verschillende vormen aannemen. Enerzijds kan een fixed fee worden afgesproken voor het te leveren resultaat. Dit komt onder meer voor bij onderzoeksopdrachten. Anderzijds kan ook gekozen worden voor een uurtarief. Daarbij geldt als voorwaarde dat ook een gelimiteerde periode aangegeven wordt. Het budgetmaximum bestaat dan uit het afgesproken uurtarief maal het aantal afgesproken uren.

Bij het verstrekken van vervolgoopdrachten worden dezelfde eisen gesteld aan de opdrachtvoorwaarden als aan de primaire opdracht. Daarnaast geldt als norm bij vervolgoopdrachten dat deze niet meer dan éénmaal worden verstrekt. Na éénmaal

dient een nieuwe volledige offerteprocedure doorlopen te worden (*maximaal één vervolgoopdracht*).

Bij het vaststellen van het resultaat is reeds ten aanzien van *doelmatigheid resultaatbereiking* opgemerkt dat de overeenkomst dan wel moet zijn beëindigd (*overeenkomst beëindigd*). Dit geldt ook voor *doelmatigheid budgetbeheer*. Als specifieke voorwaarde geldt dat de opdracht is uitgevoerd binnen het daartoe bepaalde budgetmaximum (*budget niet overschreden*).

I-2 bevindingen resultaat en budgetbeheer

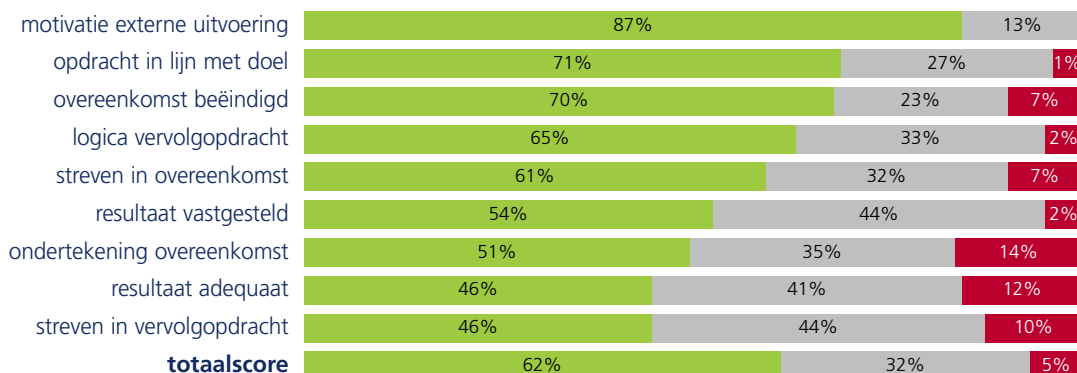
Op het totaal van de onderzochte inhuurprocessen blijkt dat de gemeente Rotterdam op minimaal 55% van de gehanteerde normen positief scoort. Dit betekent dat vanaf de opdrachtverlening tot en met de beëindiging van de opdracht op ruim de helft van de normen voor *resultaatbereiking* en/of het *budgetbeheer* aan voorwaarden voor doelmatigheid is voldaan. Aan minimaal 11% van de normen voor doelmatige inhuur voldoet de gemeente Rotterdam niet. Van 33% van de normen voor de inhuur van externe deskundigheid kon bij de gemeente Rotterdam niet worden vastgesteld of er doelmatig is gewerkt. De positieve en negatieve scores hadden hoger kunnen uitvallen indien de onderzochte dossiers op orde waren. In figuur 1-2 is de uitkomst opgenomen van het onderzoek naar de doelmatigheid van de inhuur van externe deskundigheid.

figuur 1-2 totaalscore doelmatigheid

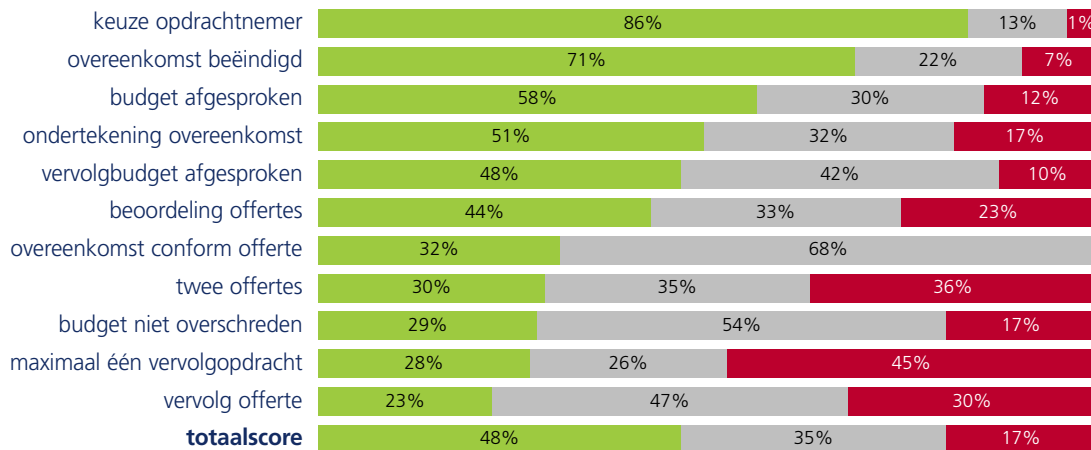


In de figuur 1-3 zijn de scores op de achterliggende normen van resultaatbereiking weergegeven en in figuur 1-4 op de achterliggende normen van budgetbeheer.

figuur 1-3 score Doelmatigheid resultaatbereiking per norm



figuur 1-4 score Doelmatigheid budgetbeheer per norm



Uit de onderzoeksgegevens blijkt dat de motivering voor externe uitvoering (*motivatie externe uitvoering*; 87%) en de keuze voor de opdrachtnemer (*keuze opdrachtnemer*; 86%) het hoogst scoren. Voor externe uitvoering wordt vaak het argument gebruikt dat onvoldoende interne expertise beschikbaar is. Dit argument is in de checklist¹ bij inhuur externe deskundigheid als mogelijkheid gegeven. Voor de keuze van de opdrachtgever is eveneens een niet limitatieve lijst met mogelijke argumenten beschikbaar in de checklist bij inhuur externe deskundigheid.

Het minst wordt voldaan aan het niet meer dan eenmaal verstrekken van een vervolgoopdracht (*maximaal één vervolgoopdracht*; 45%) en het aanvragen van twee offertes bij externe inhuur (*twee offertes*; 36%). Bij het meerdere malen verstrekken van vervolgoopdrachten komt het veelvuldig voor dat eerder afgesproken tijdspaden niet zijn gehaald of dat definitieve invulling van een vacature op zich laat wachten. Met betrekking tot het budgetbeheer blijkt de verleiding groot de dekking van de kosten van externe inhuur te zoeken in het budget voor de vaste formatie. Zolang de inhuur uit dit budget betaald kan worden ontbreekt echter een prikkel om de vacature in te vullen.

Motivering voor externe uitvoering – GGD4

De stadsregio Rotterdam was ontevreden over de beleidsadvisering en de financieel administratieve organisatie voor jeugdhulpverlening van de GGD. De GGD heeft op verzoek van de stadsregio een onafhankelijke externe kandidaat gezocht om een verbeterproces in gang te zetten.

¹ Bijlage II Aanwijzing inhuur externe deskundigheid.

Keuze voor opdrachtgever is gemotiveerd – DSV5

Bij de dienst DSV moest een audit uitgevoerd worden op het functioneel ontwerp van een automatiseringssysteem. In de selectie van de kandidaten heeft de dienst de langdurige beschikbaarheid en de ondersteuning van de kandidaat vanuit het externe bureau gedurende de opdracht de doorslag laten geven.

Vervolgopdracht is meer dan éénmaal verstrekt – GBR3

Gemeentebelastingen Rotterdam heeft geen eigen taxateurs in dienst die opgeleid zijn om industriële objecten te taxeren. Om die reden huurt GBR een extern bureau in. De inhuur van de externe taxateurs is sinds 1999 jaarlijks verlengd zonder nieuwe offerteprocedure waarbij andere partijen dan het betreffende bureau worden uitgenodigd. In totaal is aan deze opdracht tot en met ons onderzoek €732.000 besteed.

Het niet aanvragen van twee offertes – JOS1

De dienst JOS had behoefte aan expertise met betrekking tot reorganisaties en de ontwikkeling van competentie management. Vanwege eerdere ervaringen van Atos KPMG bij soortgelijke trajecten elders in de gemeente heeft de dienst uitsluitend bij dit bureau offerte gevraagd.

Bij de analyse van de onderzochte inhuurprocessen heeft de rekenkamer naast een indeling naar normen en criteria twee andere indelingen gebruikt. Deze betreffen het onderscheid naar dienst en naar type inhuur. In figuur 1-6 zijn de uitkomsten van het onderzoek per dienst opgenomen.

figuur 1-6 score doelmatigheid per dienst

dienst		aantal	€ (x1000)
BZ	88% 3% 9%	3	251
ROTEB	83% 3% 14%	3	1.231
OBR	76% 9% 15%	5	808
GW	71% 12% 17%	9	4.495
JOS	71% 20% 10%	5	815
SDR	69% 19% 12%	6	598
DSV	66% 22% 12%	4	1.128
STZ	65% 23% 12%	6	1.308
ASR	64% 17% 19%	4	161
RET	53% 36% 12%	8	4.989
GGD	43% 52% 5%	4	720
GBR	42% 46% 12%	3	929
PBV	42% 39% 19%	6	2.369
DOO	38% 48% 14%	2	358
SoZaWe	32% 64% 4%	4	873
BSD	27% 70% 3%	10	3.252
Werkstad	100%	2	222
totaalscore	55% 33% 11%	84	24.508

Uit figuur 1-6 blijkt dat de diensten BZ, ROTEB en OBR de hoogste positieve score hebben behaald (respectievelijk 88%, 83% en 76%). Bij deze diensten staat vast dat in hoge mate doelmatig is ingehuurd. Het kunnen documenteren daarvan is een belangrijke succesfactor voor een hoge score in het onderzoek. Het aandeel van de normen waarop geen oordeel gevormd kan worden is bij deze diensten zeer beperkt. Daarom kan bij deze diensten een bijna sluitend oordeel gegeven worden over de inhuur.

Bij de diensten ASR, PBV en GW hebben de hoogste negatieve score (respectievelijk 19%, 19% en 17%). Bij de ASR valt hierbij op dat aan een aantal normen voor alle vier de onderzochte inhuurprocessen in hoge mate niet is voldaan (*beoordeling offertes, ondertekening overeenkomst en resultaat vastgesteld*). Bij PBV blijkt dat aan een aantal normen in drie van de zes onderzochte inhuurprocessen wordt voldaan (*overeenkomst beëindigd, overeenkomst beëindigd en twee offertes*). Bij de diensten Werkstad, BSD en SoZaWe werd het meest geen oordeel gegeven (respectievelijk 100%, 70% en 64%).

Uit figuur 1-2 blijkt reeds dat op het totaal van de scores voor 33% van de normen geen oordeel gevormd kan worden. Het voorkomen van 'geen oordeel' heeft een

aantal oorzaken. In het onderzoek komen drie typen oorzaken voor. Het eerste type betreft een opheffingsprobleem. Het tweede type betreft het niet (tijdig) aanleveren van gegevens. Een derde type betreft het op onderdelen niet (meer) kunnen aanleveren van gegevens die een sluitend antwoord geven op de vraag of wel of niet aan de norm is voldaan.

Geen oordeel door opheffing

De dienst Werkstad is per 1 januari 2006 opgeheven. Bij het uitgevoerde onderzoek bleken de dossiers van de twee geselecteerde inhuurprocessen niet te achterhalen.

Geen oordeel door niet aanleveren gegevens

In het onderzoek zijn negen inhuurprocessen meegenomen waarvan de betreffende dienst niet in staat is gebleken voor 1 oktober 2006 toereikende en specifieke gegevens aan te leveren voor de beoordeling. Bij de Bestuursdienst betreft het zes van de tien geselecteerde inhuurprocessen. In één van de bij de Bestuursdienst geselecteerde inhuurprocessen werd verwezen naar het omvangrijke dossier van het gehele project.

Geen oordeel op individuele normen

De Servicedienst huurde in 2004 Twynstra en Gudde in voor het opstellen van een ServiceLevelAgreement en een producten- en dienstencatalogus voor drie diensten die gebruik maken van Europoint. Omdat de overeenkomst ontbreekt is niet meer vast te stellen of een budgetplafond is afgesproken (*budget afgesproken*). Hierdoor is het tevens niet mogelijk te beoordelen of de opdrachtnemer binnen het budgetplafond is gebleven (*budget niet overschreden*).

Het voor 80% of meer voldoen aan normen voor doelmatigheid beschouwt de rekenkamer als een goede inhuur. Keerzijde hiervan is dat bij 20% of meer niet voldoen aan normen voor doelmatigheid als een slechte inhuur worden beschouwd. Omdat het vaak voorkomt dat geen oordeel gevormd kon worden hebben we op deze twee criteria apart geanalyseerd.

Uit de onderzoeksgegevens blijkt dat met betrekking tot doelmatigheid 25 van de 84 inhuurprocessen een score groter dan 80% (grotendeels) heeft behaald. Daarnaast blijkt dat voor 15 van de 84 inhuurprocessen (20%) of meer van de normen niet is behaald. De spreiding over de diensten van deze inhuurprocessen is groot. Dit betekent dat nagenoeg iedere dienst wel een inhuurproces heeft dat in hoge mate voldoet aan het normenkader en een inhuurproces dat voor een belangrijk deel niet voldoet aan het normenkader.

I-3 bevindingen tariefonderzoek

De rekenkamer heeft bij haar onderzoek naar de inhuur van externe deskundigheid een analyse gemaakt van de tariefstelling van de ingehuurde externe deskundigen. Hierbij is aandacht besteed aan de veronderstelling, dat het hebben van een raamcontract bijdraagt aan een lagere tariefstelling van de ingehuurde deskundigen. De relevante vraag is of het ontbreken van raamcontracten tot hogere tarieven van de ingehuurde externe deskundigheid leidt dan referentiegegevens waarbij wel gewerkt is met raamcontracten.

Voor het beantwoorden van deze vraag zijn referentiegegevens verzameld bij een viertal ministeries¹ die met raamcontracten werken. Op grond van de referentiegegevens van deze vier ministeries is een functie/tarieftabel opgesteld over 2004. De in deze tabel opgenomen tarieven per functie zijn vervolgens vergeleken met de uitkomsten van het dossieronderzoek naar de inhuur van externe deskundigheid.

In totaal zijn binnen de onderzoeksgegevens 93 verschillende personen ingehuurd. Deze personen zijn gekoppeld aan de functie/tarieftabel. In figuur I-8 zijn als voorbeelden voor interim-management en accountancy de gehanteerde benchmark weergegeven. In bijlage IV zijn de volledige benchmarkgegevens weergegeven.

figuur I-8 benchmark tarieven 2004

Interim-management		minimum €	maximum €	Accountancy		minimum €	maximum €
directieniveau	■	140	185	partner	■	180	250
seniormanager	■	110	150	seniormanager	■	130	160
projectleider	■	90	125	seniorauditor	■	85	144
projectmedewerker	■	43	80	auditor	■	90	125

In figuur I-9 zijn de uitkomsten van het onderzoek ten opzichte van de gehanteerde benchmark samengevat.

figuur I-9 Score tarief binnen raamcontract

		Aantal	%
Ja	■	50	54
Nee	■	23	25
Geen oordeel	■	20	21
Totaal	■	93	100

¹ Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Justitie en Verkeer en Waterstaat

Over een relatief groot aantal inhuurprocessen is geen oordeel te vellen omdat de benodigde gegevens niet in het onderzochte dossier aanwezig bleken. In alle gevallen dat het tarief niet binnen de range van de raamcontracten valt is sprake van een hoger tarief bij de gemeente Rotterdam. Bij de gemeente Rotterdam geldt in de onderzochte inhuurprocessen een gemiddeld tarief van € 115 per uur. In de benchmark blijkt het gemiddeld tarief € 90 per uur. Bovenstaande scoretabel geeft een indicatie dat voor 54% van de onderzochte dossiers het geen verschil maakt ten opzichte van de referentiegegevens. Tegelijkertijd duidt de score van dossiers die een hoger tarief hebben zonder raamcontract dat er nog tariefvoordelen te behalen zijn.

I-4 deelconclusie

Het onderzoek naar de doelmatigheid van de inhuur van externe deskundigheid leidt tot de conclusie dat over het geheel van de onderzochte inhuurprocessen aan 55% van de normen wordt voldaan. Op 33% van het geheel van de inhuurprocessen is geen oordeel te geven. Hieraan liggen drie verschillende oorzaken ten grondslag. Een opheffingsprobleem bij één dienst, het niet (meer kunnen) aanleveren van gehele dossiers en het op individuele normen niet meer kunnen aanleveren van antwoorden. Van 11% is vastgesteld dat niet aan de normen is voldaan.

De spreiding van de score over diensten is zowel voor de positieve als voor de negatieve scores groot. Resultaatbereiking (*Doelmatigheid Resultaat*) scoort belangrijk hoger dan Budgetbeheer (*Doelmatigheid budgetbeheer*). De hoogste positieve score op doelmatigheid is behaald door de diensten BZ, ROTEB en OBR. De hoogste negatieve score op doelmatigheid is behaald door de diensten PBV, ASR en GW. De hoogste oordeelonthouding op doelmatigheid is behaald door de diensten Werkstad, BSD en SoZaWe.

Het onderzoek naar de tariefstelling van externe deskundigen leidt tot de conclusie dat in circa een kwart van de inhuurprocessen tariefvoordelen te behalen zijn ten opzichte van de in het onderzoek gebruikte benchmark van raamcontracten bij het rijk.

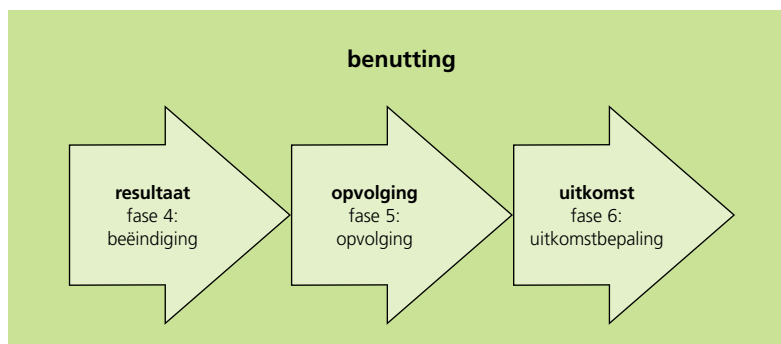
II benutting: wat is er met het resultaat gedaan?

II-1 onderzoeksvraag en normen

Het leveren van een adequaat resultaat is een eerste stap op weg naar effectieve inhuur van externe deskundigen. Om te voorkomen dat rapporten en adviezen voor de spreekwoordelijke 'bureaulade' worden geschreven is meer nodig. Een vervolgstap is de opvolging van het geleverde rapport of het geleverde advies in besluiten en uitvoering daarvan. Dit heet de benutting van het resultaat. De rekenkamer heeft bij de benutting zowel het resultaat als de opvolging daarvan en het gerealiseerde effect (uitkomst) onderzocht volgens het in figuur II-1 opgenomen model.

figuur II-1

onderzoeksmodel benutting



De normen die in het onderzoek zijn gehanteerd zijn grotendeels ontleend aan de Aanwijzing. Het onderzoek naar de benutting begint met eisen aan *beëindiging-resultaat*. Hierbij zijn de volgende normen gebruikt:

- *Overeenkomst beëindigd*: De overeenkomst moet beëindigd zijn.
- *Resultaat vastgesteld*: Er moet intern bij de betreffende dienst een resultaat vastgesteld zijn van de inhuur.
- *Resultaat adequaat*: Er moet een controleerbaar resultaat zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat het geleverde onderzoeksrapport beschikbaar moet zijn. Ook een evaluatie van de inhuur kan behulpzaam zijn. Verder moet het behaalde resultaat in lijn liggen met de gegeven opdracht en binnen de daarbij aangegeven doorlooptijd zijn behaald. Hierbij kan eventueel gebruik gemaakt zijn van vervolgoopdrachten.

De tweede fase van de benutting betreft de daadwerkelijke *opvolging*. Hierbij gelden de volgende normen:

- *Besluit over resultaat*: Na beëindiging van de inhuur heeft besluitvorming plaatsgevonden over wat er met het resultaat wordt gedaan in relatie tot de doelstelling van de opdracht. Mocht uit de vaststelling van het resultaat blijken dat het oorspronkelijke doel nog niet is bereikt, dan behoort in die besluitvorming ook aandacht gegeven te worden aan noodzakelijke extra inzet om de gestelde doelen alsnog te behalen, inclusief de daarbij behorende middelen en het tijdpad.
- *Besluit uitgevoerd*: Het genomen besluit met betrekking tot de opvolging is conform uitgevoerd.

Als laatste benuttingsfase dient er een uitkomst (probleem al dan niet opgelost) te zijn vastgesteld.

II-2 bevindingen

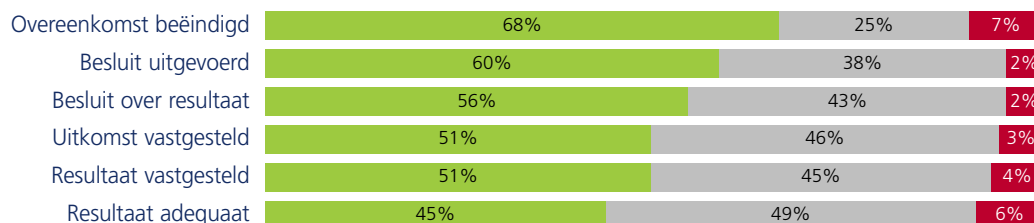
De benutting van de inhuur van externe deskundigheid door de gemeente Rotterdam blijkt op het totaal van de onderzochte inhuurprocessen voor minimaal 55% van de gehanteerde normen op orde. Voor 42% van de gehanteerde normen kon niet vastgesteld worden of het resultaat van de inhuur adequaat is benut. Aan minimaal 3% van de normen voor benutting voldoet de gemeente Rotterdam niet. In figuur II-2 is de totaalscore opgenomen van het onderzoek naar de benutting van de inhuur van externe deskundigheid.

figuur II-2 totaalscore benutting



Een nadere verdeling van de score op de normen is in figuur II-4 opgenomen.

figuur II-4 score per norm



Uit de scores op de individuele normen blijkt dat in 68% van de onderzochte inhuurprocessen wordt voldaan aan het daadwerkelijke beëindigen van de opdracht na afloop van het contract (*overeenkomst beëindigd*). Op deze norm kon ook het meest vaak worden vastgesteld dat er niet aan is voldaan (7%).

Uit de onderzoeksgegevens blijkt dat bijna de helft van de inhuurprocessen op meer dan 80% van de normen een positieve score hebben behaald. 6 van de 84 inhuurprocessen hebben in meer dan 20% van normen een negatieve score behaald. De spreiding over de diensten van de positief scorende inhuurprocessen is groot. Dit betekent dat nagenoeg iedere dienst wel een inhuurproces heeft die grotendeels voldoet aan het normenkader.

Beëindiging van de overeenkomst – RET 1

Een voorbeeld van de beëindiging van een overeenkomst is de inhuur van de Erasmus Universiteit door de RET. De opdracht betreft een onderzoek naar de veronderstelde effectiviteit van cameratoezicht op tram, bus en metrovoertuigen van het openbaar vervoer. Het op te leveren rapport is binnen de gestelde tijd geleverd.

Opdracht niet beëindigd na behalen resultaat – DOO2

De Dienst Openbaar Onderwijs heeft voor de implementatie van het financieel pakket Exact een externe projectleider aangesteld. Medio 2006 is door de dienst aangegeven dat het nieuwe financieel pakket operationeel is. Tegelijkertijd is aangegeven dat de betrokken externe projectleider nog steeds onder het oorspronkelijke contract door de dienst wordt ingehuurd. Dit looptijd van dit contract is reeds verstreken.

In figuur 11-5 zijn de uitkomsten van het onderzoek per dienst opgenomen.

figuur 11-5 score benutting per dienst

dienst		aantal	€ (x1000)
BZ	100%	3	251
ROTEB	83% 17%	3	1.231
OBR	82% 15% 3%	5	808
DSV	77% 22% 2%	4	1.128
JOS	76% 23% 1%	5	815
SDR	72% 26% 1%	6	598
GW	62% 36% 1%	9	4.495
RET	60% 38% 2%	8	4.989
STZ	60% 40%	6	1.308
ASR	50% 20% 30%	4	161
DOO	50% 50%	2	358
SoZaWe	40% 60%	4	873
PBV	40% 52% 8%	6	2.369
GBR	33% 67%	3	929
GGD	28% 72%	4	720
BSD	24% 76%	10	3.252
Werkstad	100%	2	222
totaalscore	55% 42% 3%	84	24.507

Uit figuur 11-5 blijkt dat op het onderdeel benutting de diensten Burgerzaken, ROTEB en OBR de hoogste score hebben behaald. De dienst Burgerzaken scoort hierbij 100%. In paragraaf 11-2 is met betrekking tot doelmatigheid opgemerkt dat de diensten met een hoge positieve score relatief gezien een lage score hebben op normen waarop geen oordeel gevormd kan worden. Dit geldt ook voor de benutting.

Goede benutting –BZ1

Publiekszaken heeft het bureau Zenc ingehuurd voor werkzaamheden rondom de invoering Basisregistratie Personen. Het project betrof het herontwerp van de uitvoeringsprocessen samenhangend met het gebruik van GBA gegevens. Doel was om te komen tot een effectievere, efficiëntere en meer dienstverlenende overheid. De werkzaamheden van Zenc hebben aantoonbaar bijgedragen aan het verplicht gebruik van basisregistraties.

Uit figuur 11-5 blijkt tevens dat de dienst Openbaar Onderwijs en de dienst Audit Services Rotterdam het meest vaak de normen niet hebben gehaald. Bij de ASR

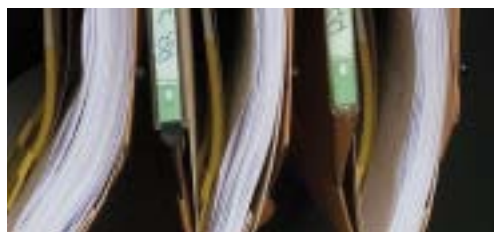
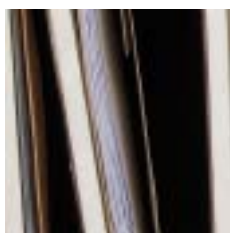
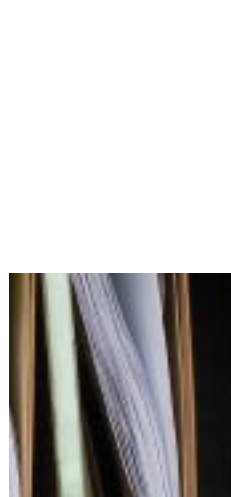
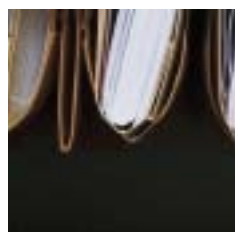
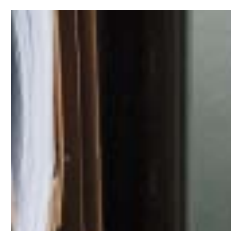
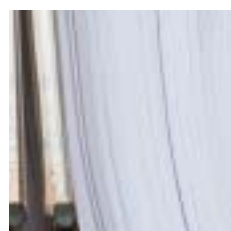
blijkt dat zij inhuur hebben gepleegd met als doel te kunnen voldoen aan aanvragen voor administratieve dienstverlening binnen het concern. Hierbij is de ingehuurd deskundige feitelijk doorverhuurd aan een andere dienst. De ASR heeft in de betrokken inhuurprocessen geen zicht gehouden op de daadwerkelijke inzet en benutting van de externe deskundige.

Bij de diensten GGD, BSD en Werkstad komt het meest vaak voor dat geen oordeel gegeven kan worden. In paragraaf 1-2 is dit nader toegelicht.

II-3 deelconclusie

Het onderzoek naar de benutting van de inhuur van externe deskundigheid leidt tot de conclusie, dat over het geheel van de onderzochte inhuurprocessen aan 55% van de normen wordt voldaan. Op 42% van het geheel van de inhuurprocessen is geen oordeel te geven. Hieraan liggen drie verschillende oorzaken ten grondslag. Een opheffingsprobleem bij één dienst, het niet (meer kunnen) aanleveren van gehele dossiers en het op individuele normen niet meer kunnen aanleveren van antwoorden. Van 3% is vastgesteld dat aan de normen niet is voldaan.

De helft van de inhuurprocessen hebben een score groter of gelijk aan 80% behaald. De spreiding van deze score over de diensten is groot. Dit betekent dat nagenoeg iedere dienst wel een inhuurproces heeft die in grotendeels voldoet aan het normenkader. De hoogste positieve score op benutting is behaald door de diensten BZ, ROTEB en OBR. De hoogste negatieve score op doelmatigheid is behaald door de diensten ASR en DOO. De hoogste oordeelonthouding op benutting is behaald door de diensten GGD, BSD en Werkstad.

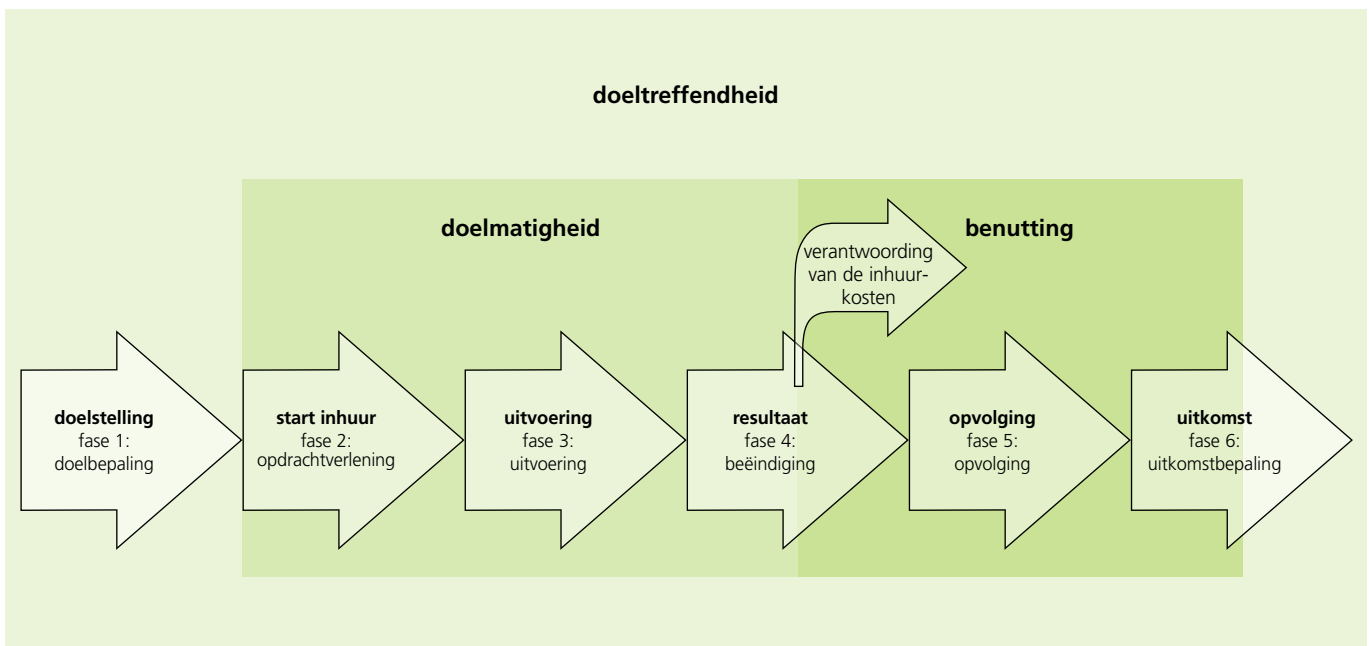


III doeltreffendheid: is het probleem opgelost?

III-I onderzoeksvraag en normen

De aanleiding voor de inhuur van externe deskundigheid is veelal gelegen in het constateren van een probleem. Het ligt in de rede dat de externe deskundige door de uitvoering van zijn opdracht een adequate oplossing aandraagt voor het geconstateerde probleem. De rekenkamer heeft zowel de formulering van de doelstelling als het gerealiseerde effect (uitkomst) onderzocht volgens het in figuur III-I weergegeven model.

figuur III-I onderzoeksmodel doeltreffendheid



De normen die in het onderzoek zijn gehanteerd zijn grotendeels ontleend aan de Aanwijzing.

Zoals figuur III-I laat zien begint doeltreffendheid met *de doelbepaling*. In het onderzoek gelden daarbij de volgende normen:

- *Probleem vastgesteld*: Er is een probleem vastgesteld. Dat kan bijvoorbeeld niet goed functionerende programmatuur zijn. In de meeste gevallen zal de vast-

stelling van een probleem aan de hand van een analyse (of kort intern vooronderzoek) plaatsvinden alvorens tot oplossing over te gaan. Het komt ook voor dat juist voor de probleemanalyse inhuur nodig is. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen bij problemen rondom de interne organisatie. In dat geval is het ontbreken van een scherpe diagnose als probleem aangemerkt.

- *Doel vastgesteld*: Er zijn concrete (specifieke en tijdgebonden) doelen vastgesteld. Het is hierbij van belang dat een duidelijke koppeling bestaat tussen het probleem en de doelen die geformuleerd worden. Het kan daarbij voorkomen dat niet voor alle doelen of voor het volledige doel externe inhuur noodzakelijk is. Daarom is de doelbepaling vooral een interne aangelegenheid van de betreffende dienst of afdeling.

Aan het einde van de doeltreffendheidscirkel bevindt zich de uitkomst van de probleemaanpak. Dit bevat in de onderzochte inhuurprocessen een deel externe inhuur en een deel interne opvolging. Hierbij zijn de volgende normen gehanteerd:

- *Uitkomst vastgesteld*: Er is een uitkomst vastgesteld. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden door middel van een evaluatie van het inhuurproces. Daarbij is van belang dat breder wordt gekeken dan alleen de externe deskundige.
- *Uitkomst adequaat*: De uitkomst is controleerbaar juist/volledig. Dat betekent dat het voor onderzoekers zichtbaar moet zijn wat met het resultaat van de externe inhuur is gedaan en waar dat in heeft geresulteerd.
- *Uitkomst consistent*: De uitkomst is consistent met de doelstelling. Dit houdt in dat de inhuur ook effectief is ingezet voor de bestrijding van het vastgestelde probleem. Een uitkomst die niet consistent is met de doelstelling wil niet zeggen dat geen goed resultaat is geleverd maar ten opzichte van het oorspronkelijke probleem is deze niet effectief.
- *Uitkomst tijdig*: De uitkomst is binnen de gestelde tijd behaald. Hierbij is van belang dat door eenmalige verlenging van de externe inhuur deze tijd opgerekt kan zijn ten opzichte van de oorspronkelijke doelstelling.
- *Probleem opgelost*: De uitkomst is conform de doelstelling/ het probleem is opgelost. Dit gaat om het niveau van de prestatie en de benutting daarvan. Door inhuur kan het probleem bijvoorbeeld ook deels weggenomen zijn.

III-2 bevindingen

Op het totaal van de onderzochte inhuurprocessen kon voor minimaal 57% van de gehanteerde normen worden vastgesteld, dat de inhuur van externe deskundigheid doeltreffend plaatsvindt. Dit betekent dat het resultaat van de inhuur opvolging heeft gekregen in vervolgvactiteiten én dat dit tot het gewenste effect heeft geleid. Op 37% van de gehanteerde normen kon de rekenkamer geen oordeel

geven over de doeltreffendheid van de inhuur. In minimaal 6% is de rekenkamer gebleken dat de inhuur niet doeltreffend was. In figuur III-2 is de totaalscore opgenomen van het onderzoek naar de doeltreffendheid van de inhuur van externe deskundigheid.

figuur III-2

totaalscore doeltreffendheid



Het hoofdoordeel doeltreffendheid bestaat uit twee criteria. Deze criteria bestaan uit totaal zeven normen. De inhoudelijke opdrachtverstrekking is in 70% van de onderzochte inhuurprocessen volgens de normen verricht (*Doelbepaling: doelstelling adequaat*). De uitkomst kon daarentegen in maar 44% van de onderzochte inhuurprocessen positief worden beoordeeld (*Uitkomst*). Hierbij moet worden opgemerkt dat er bij een positieve score op de uitkomst concrete en tijdgebonden doelen zijn opgesteld, dat er een zichtbaar resultaat is, dat dit resultaat ook benut is én dat het resultaat overeenkomt met de vooraf gestelde doelen. Doordat gedurende de opdracht op één of meerdere van deze elementen negatief is gescoord komt de uiteindelijke confrontatie van uitkomst versus de gestelde doelen negatiever uit.

Opdrachtverstrekking op orde (*Doelbepaling: doelstelling adequaat*) – BSD/BGS1

De Directie Beleid huurt het COS in voor het doen van bevolkingsonderzoek en het uitvoeren van het Meldpunt Onderzoek Rotterdam. Voor beide inhuurtrajecten zijn binnen het bestuursinformatiecontract van de bestuursdienst sluitende afspraken gemaakt over te leveren producten, de specificaties daarvan, het aan te houden tijdpad en de daarmee gemoeide kosten.

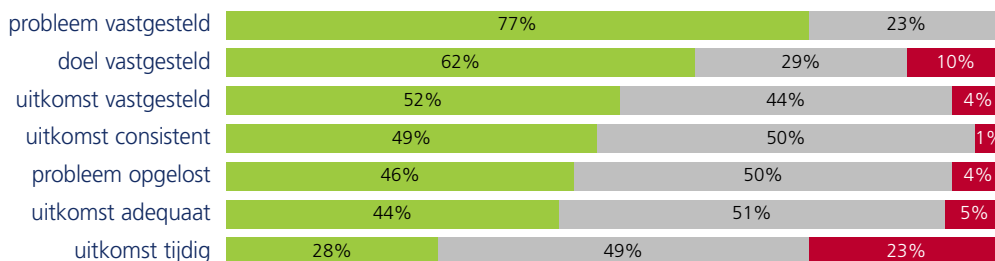
Voor de helft van de onderzochte inhuurprocessen is niet (meer) vast te stellen of er een uitkomst is geweest en dus ook niet of deze te relateren is aan de oorspronkelijke doelstelling van de inhuur.

Doelstelling al dan niet bereikt (*Uitkomst*) – SDR6

De Servicedienst heeft een interim-manager ingehuurd om als directeur van de Business Unit Faciliteiten a.i. te functioneren. Tevens is de opdracht verstrekt de BV Multifaciliteiten en Faciliteiten Stadhuis te laten fuseren. Volgens de dienst is gebleken dat de integratie van de organisatieonderdelen flink was gevorderd, maar dat het rendement van de interim-manager was uitgewerkt. Dit heeft geleid tot vervanging van de interim-manager. Het kon niet meer inzichtelijk worden gemaakt wat het uiteindelijk bereikte effect van de inhuur was.

Het inzicht in de score op die normen blijkt uit figuur III-3.

figuur III-3 score doeltreffendheid per norm



Uit figuur III-3 blijkt dat het benoemen van een probleem (*probleem vastgesteld*) in 77% is gebeurd. Hierbij valt op dat de benoemde problemen vaak capaciteit of expertise betreffen. In paragraaf 1-2 is een samenhang geconstateerd met de checklist inhuur externe deskundigheid. Hierin is als mogelijke reden voor externe inhuur het gebrek aan interne expertise genoemd.

Concrete en tijdgebonden doelen afspreken – *probleem vastgesteld* – RET8

De RET heeft ten behoeve van de aanleg van Tramplus Schiedam-Vlaardingen besloten een externe partij aan te trekken. Het doel is het realiseren van specifiek benoemde tussen- en eindproducten. Voorbeelden hiervan zijn het voorontwerp, het definitief ontwerp en bestekken. Aan de opdracht is een gelimiteerde periode verbonden.

De laagste score betreft het tijdig behalen van de uitkomst (*uitkomst tijdig*). In 28% van de onderzochte inhuurprocessen is vastgesteld dat de uitkomst op tijd is behaald. In 23% van de gevallen is vastgesteld dat de gestelde termijn niet is gehaald. Dit biedt de basis voor het verlengen van opdrachten. Die verlengingen zijn in de Aanwijzing gelimiteerd tot maximaal één. In paragraaf 1-2 is opgemerkt dat het vaker dan eenmaal verlengen in 45% van de inhuurprocessen voorkomt.

Het niet binnen de gestelde tijd halen van de uitkomst – *uitkomst tijdig* – GW1

De dienst Gemeentewerken heeft een opdracht verstrekt tot het tijdelijk vervullen van de functie van afdelingscontroller. Deze functie bleek moeilijk vervulbaar. Naast het draaiend houden van de betreffende afdeling moest binnen een half jaar een definitieve invulling van de vacature worden gevonden. Dit doel is uiteindelijk wel behaald maar ruim twee maanden na de afgesproken tijd.

In figuur III-4 zijn de uitkomsten van het onderzoek per dienst opgenomen.

figuur III-4 score doeltreffendheid per dienst

dienst		aantal	€ (x1000)
BZ	96% 3%	3	251
ROTEB	87% 2% 11%	3	1.231
OBR	83% 8% 9%	5	808
DSV	77% 15% 8%	4	1.128
STZ	68% 32%	6	1.308
GW	63% 23% 13%	9	4.495
JOS	63% 27% 11%	5	815
SDR	61% 30% 10%	6	598
DOO	57% 18% 25%	2	358
PBV	57% 44%	6	2.369
RET	56% 38% 6%	8	4.989
ASR	46% 49% 6%	4	161
GGD	44% 56%	4	720
GBR	42% 50% 8%	3	929
SoZaWe	38% 63%	4	873
BSD	30% 67% 2%	10	3.252
Werkstad	100%	2	222
Totaal	57% 37% 6%		24.507

Uit figuur III-4 blijkt dat bij doeltreffendheid de diensten BZ, ROTEB en OBR de hoogste score hebben behaald. In paragraaf 1-2 is met betrekking tot doelmatigheid opgemerkt dat de diensten met een hoge positieve score relatief gezien een lage score hebben op normen waarop geen oordeel gevormd kan worden. Dit geldt ook voor de doeltreffendheid. Bij ROTEB kon op doeltreffendheid op nagenoeg alle onderdelen een oordeel gevormd worden.

Bij de diensten DOO, Gemeentewerken en JOS is het meest vaak vastgesteld (respectievelijk. 25%, 13% en 11%) dat normen met betrekking tot doeltreffendheid niet zijn gehaald. Bij DOO zijn twee inhuurprocessen onderzocht, waarbij één inhuurproces negatief scoort op de doelbereiking (uitkomst). Bij Gemeentewerken is zowel op doelbepaling als doelbereiking sprake van relatief meer negatieve scores.

Bij de diensten BSD, Werkstad en SoZaWe komt het meest vaak voor dat geen oordeel gevormd kan worden op individuele normen of op het gehele inhuurproces. In paragraaf 1-2 is dit nader toegelicht.

Uit de onderzoeksgegevens blijkt verder dat 35 van de 84 inhuurprocessen op meer dan 80% van de normen een positieve score hebben. 9 van de 84 inhuurprocessen scoren op 20% of meer van de normen negatief. De spreiding over de diensten van de positief scorende inhuurprocessen is groot. Dit betekent dat na genoeg iedere dienst wel een inhuurproces heeft, die in grotendeels voldoet aan het normenkader.

Doeltreffendheid –ROTEB4

ROTEB heeft een externe deskundige ingehuurd een kwaliteitsborgingssysteem te ontwikkelen. De opdrachtnemer beschikte over een specifiek instrument om hieraan een bijdrage te leveren. In de opdracht aan de externe deskundige zijn specifieke en concrete doelen omschreven zoals:

- de kwaliteit van de dienstverlening moet meetbaar worden gemaakt.
- het moet onderwerpen aandragen waar verbetering nodig is.

Het bereikte resultaat (sturingsinstrument) kon door ROTEB zichtbaar worden gemaakt. Het effect van het geïmplementeerde instrument bestaat er onder meer in dat ROTEB zelf kwaliteitsdoorlichtingen uitvoert welke resulteren in een verbeterplan.

Doeltreffendheid –GW6

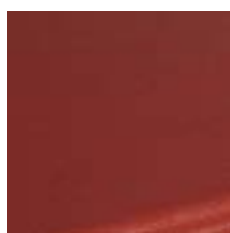
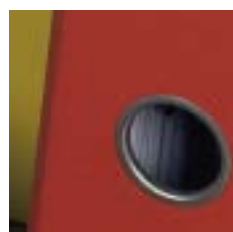
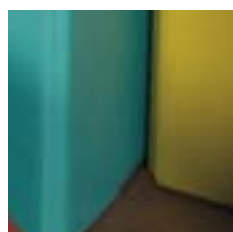
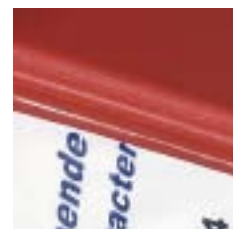
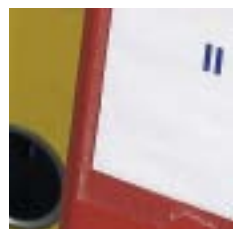
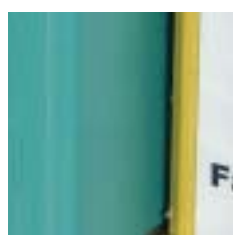
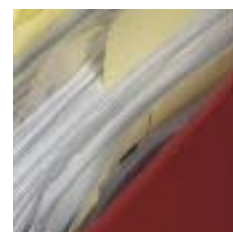
Gemeentewerken heeft ten behoeve van de projectorganisatie Segmeer externe deskundigheid ingehuurd. De resultaten voor deze externe deskundige zijn algemeen geformuleerd. Het betreft 'advisering' en 'projectmanagement'. De daadwerkelijke resultaten en uitkomsten zijn beschreven als 'het projectmanagement en de advisering dragen bij aan het realiseren van de grootschalige infrastructuur'. Daarbij bleek ook dat de termijn, waarbinnen de resultaten en de uitkomst door de ingehuurde externe deskundige moesten worden behaald, meerdere malen is overschreden. Hierbij heeft Gemeentewerken opgemerkt, dat zij haar rol bij deze opdracht beschouwt als een inspanningsverplichting richting haar opdrachtgever Segmeer. Alle kosten kunnen worden doorberekend aan de projectorganisatie.

III-3 deelconclusie

Het onderzoek naar de doeltreffendheid van de inhuur van externe deskundigheid leidt tot de conclusie dat over het geheel van de onderzochte inhuurprocessen aan 57% van de normen wordt voldaan. Op 37% van het geheel van de inhuurprocessen is geen oordeel te geven. Hieraan liggen drie verschillende oorzaken ten grondslag. Een opheffingsprobleem bij één dienst, het niet (meer kunnen) aanleveren van gehele dossiers en het op individuele normen niet meer kunnen aanleveren van antwoorden. Van 6% is vastgesteld dat aan de normen niet is voldaan.

Bijna de helft van de inhuurprocessen hebben een score groter of gelijk aan 80% behaald op het gehele normenkader. De spreiding van deze score over de diensten is groot. Dit betekent dat nagenoeg iedere dienst wel een inhuurproces heeft, die in grotendeels voldoet aan het normenkader.

De hoogste positieve score op doeltreffendheid is behaald door de diensten BZ, ROTEB en OBR. De hoogste negatieve score op doeltreffendheid is behaald door de diensten DOO, JOS en GW. De hoogste oordeelonthouding op doeltreffendheid is behaald door de diensten Werkstad, BSD en SoZaWe. De scores per type inhuur vertonen geen afwijkend beeld. Er kon geen verband worden aangetoond tussen de score en het type inhuur.



IV verantwoording van de inhuurkosten

IV-1 onderzoeksvraag en normen

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de verantwoording over de uitgaven van de inhuur van externe deskundigheid voldoet aan de daaraan te stellen eisen (onderzoeksvraag 2). Het betreft daarbij de verantwoording over het onderzoeksjaar 2004 van het college aan de gemeenteraad. De te stellen eisen zijn expliciet gemaakt in een aantal normen. Deze zijn in Tabel IV-1 opgenomen.

tabel IV-1

normenkader verantwoording

Verantwoording

- Het college heeft aan de gemeenteraad expliciet verantwoording afgelegd over de uitgaven in 2004 van de inhuur van externe deskundigen
- De inrichting van de verantwoording voldoet aan de Aanwijzing Inhuur Externe Deskundigheid
- De verantwoording geeft een juist en volledig beeld van de totale inhuur van externe deskundigheid

De toets op een juist en volledig beeld is uitgevoerd langs twee sporen. Enerzijds is onderzocht of er door middel van andere onderzoeken reeds zekerheid bestaat over de juiste en volledige verantwoording op de economische categorieën met betrekking tot inhuur van externe deskundigen. Hierbij zijn de jaarrekeningcontrole, het ASR onderzoek naar de inhuur van externe deskundigen en de ASR controle op de informatie voor het CBS (informatie voor derden, hierna: IV3) betrokken. Anderzijds zijn referentiegegevens over de uitgaven van inhuur van externe deskundigheid onderzocht. Hierbij gaat het om de dienstjaarverslagen, de ISBR inkoopdiagnose en opgaven van diensten aan de rekenkamer op basis van een informatieverzoek.

IV-2 bevindingen

In de Aanwijzing is specifiek aangegeven welke economische categorieën uitgaven bevatten die betrekking hebben op de inhuur van externen. Om een juist en volledig beeld te kunnen geven van de inhuur van externen is met de invoering van de Aanwijzing een verdeling in subcategorieën ingevoerd. Daarbij is bepaald dat de uitgaven voor de inhuur van externe deskundigheid moet worden opgenomen in een van de volgende subcategorieën:

- 3.0.2 overige inhuur personeel van derden;

- 3.3.1.1 kosten algemene plannen van derden;
- 3.3.3.1 uitbestede werkzaamheden;
- 3.4.3.1 uitbestede werkzaamheden;
- 6.2.2.1 kosten voor inhuur.

De verantwoording van het college aan de gemeenteraad over de inhuur van externe deskundigen is gegeven in het jaarverslag 2004 van de gemeente Rotterdam. In dit jaarverslag is op twee plaatsen informatie opgenomen die relevant is voor de inhuur van externen. In de eerste plaats is het door de wethouder Financiën toegezegde overzicht van de inhuur van 'personeel derden' per dienst opgenomen in de bijlage bedrijfsvoeringskengetallen per dienst¹. Daarnaast is in de jaarrekening de verdeling van baten en lasten per economische categorie weergegeven².

In de bijlage bedrijfsvoeringskengetallen per dienst is een opgave gedaan van de inhuur van 'personeel derden'. Het hier opgenomen bedrag bedraagt €100.237³. Het overzicht telt echter niet tot dit bedrag op. Bij navraag blijken een aantal gegevens te ontbreken en is van één dienst het bedrag niet juist weergegeven. Na correctie bedraagt de totale inhuur volgens dit overzicht €100.937. Dit bedrag is, in tegenstelling tot de Aanwijzing, samengesteld uit de economische categorieën 3.0.1 uitzendkrachten en 3.0.2 overige inhuur personeel van derden.

In het overzicht van baten en lasten per economische categorie is geen expliciete verantwoording opgenomen over de inhuur van externe deskundigheid. Wel is uit dit overzicht te berekenen wat de totale uitgaven voor inhuur van externe deskundigheid is geweest over het jaar 2004. Op basis van de in de Aanwijzing opgenomen economische categorieën leidt dit tot een bedrag van €142.356. In tabel IV-2 is de uitsplitsing opgenomen. Ter vergelijking zijn ook de cijfers van 2005 opgenomen.

tabel IV-2 inhuur externe deskundigheid jaarverslag

Economische categorie		2004	2005
3.0.2	overige inhuur personeel derden ■	59.808	57.847
3.3.1.1	kosten algemene plannen van derden ■	0	0
3.3.3.1	uitbestede werkzaamheden ■	6.469	2.032
3.4.3.1	uitbestede werkzaamheden ■	21.306	41.302
6.2.2.1	kosten voor inhuur ■	54.773	57.162
Totale kosten inhuur externe deskundigheid ■		142.356	158.343

In het jaarverslag 2004 ontbreekt de economische categorie 3.4.3.1. uitbestede werkzaamheden. Uit navraag bij de directie Middelen en Control blijkt dat de lasten van

¹ Jaarverslag 2004 Bijlage 5, bedrijfsvoeringskengetallen per dienst, p. 229

² Jaarverslag 2004 Paragraaf 6.4 p. 198/199

³ Alle bedragen zijn x 1.000.

deze categorie in 2004 €217.126 bedragen. De dienst Gemeentewerken is in dit bedrag opgenomen voor €195.820. Uit navraag en onderzoek bij de dienst Gemeentewerken blijkt dat deze categorie oneigenlijk is gebruikt en geen kosten bevat inzake inhuur van externe deskundigen zoals in de Aanwijzing is opgenomen. Om die reden is de dienst Gemeentewerken uit de totaalstelling gelaten⁴. Van de overige diensten zijn de op deze categorie geboekte bedragen wel meegenomen.

Ten behoeve van het onderzoek naar de vraag of de in tabel iv-2 opgenomen bedragen een juist en volledig beeld geven van de totale inhuur van externe deskundigheid heeft de rekenkamer onderzocht of reeds uit andere onderzoeken zekerheid is verkregen over de juistheid en de volledigheid van de totale inhuur. Andere beschikbare onderzoeken waaraan zekerheid kan worden ontleend zijn het ASR onderzoek naar de inhuur van externe deskundigheid en een onderzoek van de ASR naar de iv3 opgave van het college aan het CBS over het jaar 2004.

Uit het ASR onderzoek naar de inhuur van deskundigheid blijkt, dat de inhuurprocessen niet op een dusdanige wijze waren geselecteerd, dat de juiste verantwoording op de economische categorieën was vast te stellen. In opdracht van de rekenkamer heeft de ASR nader onderzoek gedaan naar de juiste verantwoording van de inhuurprocessen op de economische categorieën. Hieruit blijkt dat van de 116 door de ADR geselecteerde inhuurprocessen er 18 op een andere categorie geboekt zijn. Van 11 inhuurprocessen is bij de ADR onbekend op welke categorie deze zijn verantwoord.

Het college stelt een afzonderlijk informatieoverzicht op voor het Centraal Bureau voor de Statistiek. Dit overzicht staat bekend als de iv3-matrix. De iv3-matrix bevat de aan het jaarverslag ontleende cijfers op de economische categorieën. Bij de iv3-matrix heeft het college verklaard dat de gegevens in de matrix een getrouw beeld geven en dat de verdeling van de baten en de lasten over de categorieën conform de regeling iv3 is. De ASR heeft hierbij een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Uit onderzoek van de rekenkamer naar de door de ASR uitgevoerde werkzaamheden ten behoeve van deze verklaring blijkt, dat reeds bij de jaarrekening voldoende detailonderzoek is verricht om zekerheid te verstrekken bij de iv3 gegevens. De betrouwbaarheid van de gegevens op de economische categorieën is daarmee, binnen de door de accountant gehanteerde marges, vastgesteld.

Als tweede element ter verkrijging van zekerheid over de juistheid en volledigheid van de totale inhuur is door de rekenkamer onderzoek gedaan naar referentiegegevens. In tabel iv-3 zijn de uitkomsten van dit onderzoek opgenomen.

⁴ Voor 2005 betreft het een eliminatie van €240.334.

tabel IV-3 Inhuur externe deskundigheid referentiegegevens 2004

	Bron	Bedrag (x € 1.000)
Jaarverslag ¹	■	142.356
Dienstenrekeningen	■	130.798
ISBR inkoopdiagnose ²	■	152.640
Eigen opgaven diensten aan rekenkamer ³	■	117.773

De rekenkamer constateert dat geen eenduidig beeld bestaat van de totale omvang van de inhuur van externe deskundigen op basis van de referentiegegevens. De waarschijnlijkste bandbreedte van de inhuur van externe deskundigen bedraagt € 118 – € 142 mln. Hoewel dit verschil omvangrijk is brengt de marge die in de bandbreedte bestaat geen twijfel over de goedkeuring van de gemeenterekening waarvan de gegevens over de inhuur van externe deskundigen onderdeel uitmaakten. Deze marge valt binnen de goedkeuringstolerantie van de jaarrekening. Een uitzondering maakt de rekenkamer voor de dienst Gemeentewerken welke een bedrag van € 195.820 op de economische categorie 3.4.3.1 verantwoord heeft. De op deze economische categorie verantwoorde kosten zijn ten onrechte daarop verantwoord.

IV-3 deelconclusie

Op basis van de bevindingen ten opzichte van de door de rekenkamer gehanteerde normen blijkt dat het college verantwoording heeft afgelegd over de inhuur van externe deskundigheid. De verantwoording is echter niet expliciet en eenduidig. De ene verantwoording betreft een, overigens onvolledig, overzicht waaruit op basis van specifieke kennis bedragen moeten worden samengesteld. De andere sluit niet aan op de voor inhuur externe deskundigheid relevante kostencategorieën.

De in het jaarverslag 2004 opgenomen overzichten voldoen niet aan de Aanwijzing van het college. Het 'overzicht personeel derden' telt ten onrechte de uitzendkrachten mee en laat andere categorieën onvermeld. Het overzicht 'kosten per economische categorie' levert niet alle informatie op de categorieën uit de Aanwijzing. Ten aanzien van de het juist en volledig beeld van de inhuur externe deskundigheid komt de rekenkamer tot de conclusie dat er geen eenduidig beeld bestaat over de exacte omvang van de inhuur van externe deskundigheid. De rekenkamer gaat uit van een bandbreedte van € 118-142 mln in 2004.

¹ Inclusief aanvulling met categorie 3.4.3.1 op basis van nader onderzoek

² In de inkoopdiagnose alsook de opgave aan de Rekenkamer ontbreken een aantal diensten. Voor die diensten is in deze optelling gebruik gemaakt van de in de dienstenrekeningen opgenomen gegevens. Het uit de inkoopdiagnose 2004 opgenomen bedrag ad €59.478 is aangevuld met €93.163 uit dienstenrekeningen.

³ De opgave aan de Rekenkamer ad €56.727 is aangevuld met €61.046 uit dienstenrekeningen.

V gemeentebreed beeld inhuur externe deskundigheid

V-1 onderzoeksvraag en normen

In de hoofdstukken I, II en III is de doelmatigheid, de benutting en de doeltreffendheid van de inhuur van externe deskundigheid van de gemeente Rotterdam beschreven. In hoofdstuk IV is over de verantwoording gerapporteerd. In dit hoofdstuk wordt het samenhangend beeld van de inhuur van externe deskundigheid gepresenteerd.

De doelmatigheid van de externe inhuur is beoordeeld aan de hand van de aspecten *resultaatbereiking* en *budgetbeheer*. Bij resultaatbereiking is *de opdracht-verstrekking*, *het meerwerk* en het resultaat van de opdracht onderzocht. Hierbij is ondermeer onderzocht of er voldoende motivering is voor externe inhuur, een concrete en tijdgebonden opdracht is versterkt, eventueel meerwerk logischerwijze volgt uit de eerdere opdracht en of het behaalde resultaat overeenkomt met het beoogde resultaat. Bij het budgetbeheer zijn *de geraamde middelen*, *het meerwerk* en *de gerealiseerde middelen* onderzocht. Vragen zijn ondermeer of er minimaal twee offertes zijn aangevraagd ter onderbouwing van de doelmatigheid, er een maximaal budget is afgesproken en of de opdracht binnen het budget is uitgevoerd.

De benutting van de inhuur is onderzocht aan de hand van de criteria of er een *resultaat vastgesteld* is, *de opvolging* van dit resultaat in interne activiteiten of besluiten en *de uitkomst* van die besluiten en/of activiteiten.

De doeltreffendheid is onderzocht aan de hand van de criteria of de *doelstelling* voldoet aan de eisen en of *de doelstelling* is bereikt. Dit betekent dat een probleem moet zijn vastgesteld, er concrete en tijdgebonden doelen zijn vastgesteld en dat deze doelen ook (binnen de tijd) zijn behaald.

V-2 bevindingen

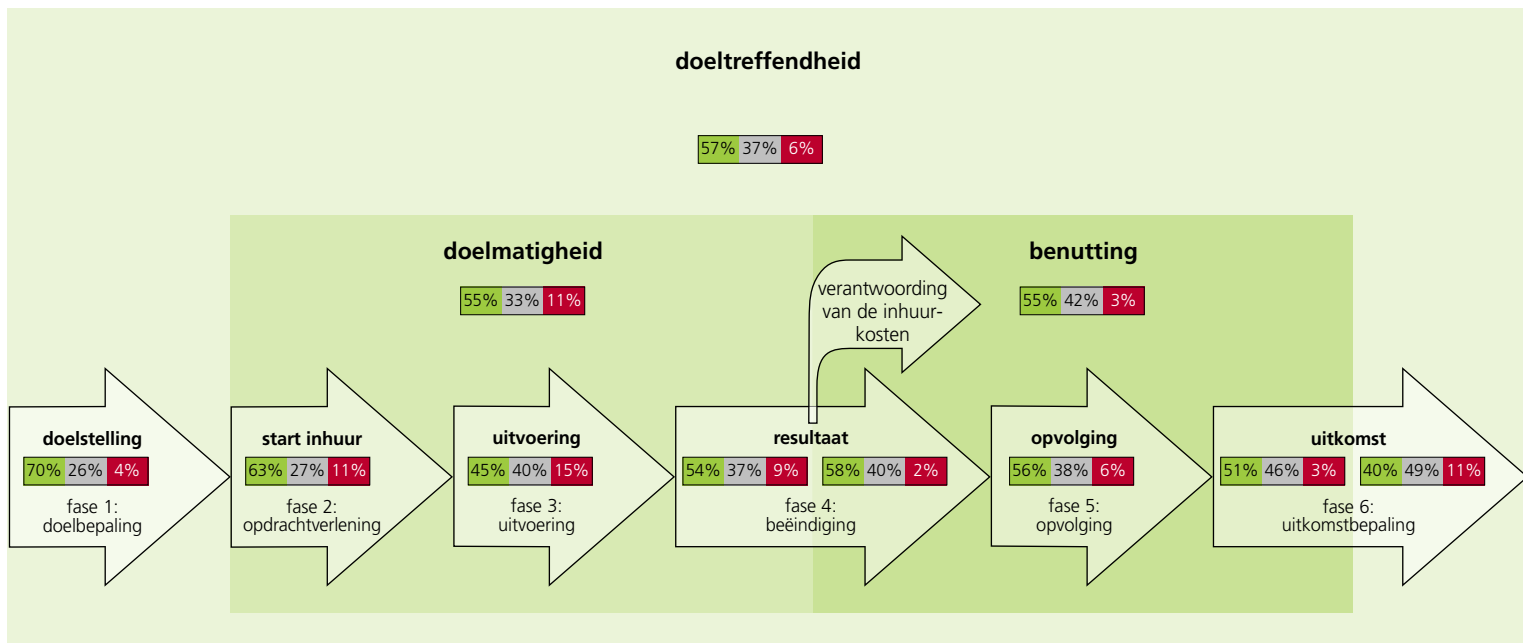
Het onderzoek van de rekenkamer is opgezet vanuit drie hoofdoordelen: doelmatigheid, benutting en doeltreffendheid. In figuur V-1 is de uitkomst per hoofdoordeel inzichtelijk gemaakt voor het totaal van de inhuurprocessen.

figuur v-1 uitkomst per hoofdoordeel van de inhuur externe deskundigheid

Doelmatigheid	55%	33%	11%
Benutting	55%	42%	3%
Doeltreffendheid	57%	37%	6%

Doelmatigheid, benutting en doeltreffendheid zijn geen op zichzelf staande oordelen. Ze vormen allen een onderdeel van de hoofdvraag of de inhuur van externe deskundigheid door de gemeente Rotterdam op een goede wijze plaatsvindt. In figuur v-2 is het onderzoeksmodel per onderdeel van inhuur van externe deskundigheid met de uitkomsten van het onderzoek ingevuld. Uit deze figuur blijkt een nauwe samenhang binnen het inhuurproces. In het algemeen kan gesteld worden dat hoe verder het inhuurproces vordert hoe lager de scores worden. Gedurende het inhuurproces kunnen er in iedere fase alleen maar onderdelen bijkomen waar niet aan voldaan wordt. Een eenmaal gemaakte fout in een van de eerste fasen van het onderzoek kan niet meer worden hersteld door extra score in het verdere inhuurproces. Elke tekortkoming heeft later in het proces consequenties. Zowel voor doelmatigheid, benutting als de doeltreffendheid blijkt dat het geval.

figuur v-2 uitkomst onderzoek inhuur externe deskundigheid



De inhuur van externe deskundigheid op de onderzochte inhuurprocessen start met een score van 70% op de normen voor de *doelbepaling* (doeltreffendheid). Het gaat daarbij om het opstellen van een probleemanalyse en het naar aanleiding daarvan vaststellen van concrete en specifieke doelen die behaald moeten worden met de externe inhuur. Uit het onderzoek blijkt dat bij de start 26% van de maximaal haalbare score verloren gaat door met name archiveringsproblemen. Aan het einde van het inhuurproces blijkt voor de door de rekenkamer onderzochte inhuurprocessen aan 40% van de normen voor de *uitkomst* worden voldaan (doeltreffendheid). Aan 11% van de normen op dit onderdeel wordt niet voldaan. Uit het onderzoek blijkt dat bij een aantal inhuurprocessen gedurende de opdrachttuitvoering veel informatie verloren gaat over wat men uiteindelijk bereikt. Als gevolg hiervan is het inhuurproces voor 49% van de maximaal haalbare score onzichtbaar.

Over het gehele inhuurproces levert het onderzoek van de rekenkamer de volgende bevindingen op:

- De onderzochte inhuurprocessen maken een start met betrekking tot de doelmatigheid van 63% op de normen voor de *opdrachtverlening*.
- De voor de tussenliggende fase gehanteerde normen betreffen vooral eventueel meerwerk voor het bereiken van *resultaat*. Dat de onderzochte inhuurprocessen voor 45% aan de gehanteerde normen voldoet, wordt in negatieve zin vooral veroorzaakt door het onderdeel *budgetbeheer*.
- Het *resultaat* van de onderzochte inhuurprocessen blijkt in 54% aan de gehanteerde normen te voldoen.

Het blijkt vaak voor te komen dat bij de inhuur geen twee offertes worden opgevraagd bij verschillende leveranciers. Ook komt het meer dan eenmaal verlengen van de opdracht veelvuldig voor. In het hoofdstuk Doelmatigheid is dit nader uitgewerkt. In de uitvoering gaat vooral het nodige mis met betrekking tot het budgetbeheer. In mindere mate is de resultaatbereiking debet aan de score voor het resultaat.

Voor de resultaatbereiking heeft zijn gevolg in de benutting van de opdracht. De benutting van een inhuur van een externe deskundige start immers met het *resultaat* van die externe deskundige. Uit analyse van de score voor benutting blijken de volgende bevindingen:

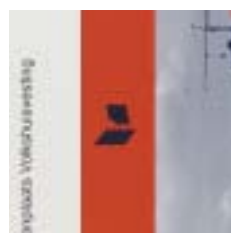
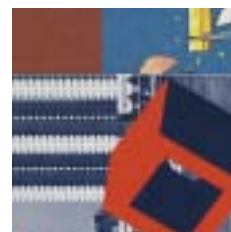
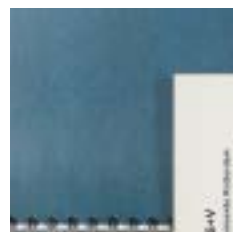
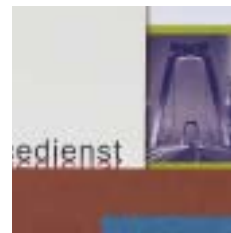
- In 58% van de onderzochte inhuurprocessen kon worden vastgesteld wat het resultaat is van de inhuur van de externe deskundigheid (*beëindiging: resultaat*). In 40% van de onderzochte inhuurprocessen kon dit niet worden vastgesteld.

- In 46% van de onderzochte inhuurprocessen kon niet worden vastgesteld wat het uiteindelijke effect van de externe inhuur is geweest (*uitkomst vastgesteld*)

Door de score op benutting komt het vervolg van het proces onder druk te staan. Uiteindelijk voldoen de onderzochte inhuurprocessen in 40% aan de normen voor de uitkomst.

V-3 deelconclusie

Een goed begin is het halve werk. Dat spreekwoord blijkt van toepassing op de uitkomst van het onderzoek naar de inhuur van externe deskundigheid. Bij de *doelbepaling* voor en *opdrachtverlening* aan de ingehuurde externe deskundige blijkt voor respectievelijk 70% en voor 63% een positief resultaat behaald te worden. Over het geheel van doelmatigheid bezien is de behaalde score van 55% vooral veroorzaakt door het *budgetbeheer*. Voorts blijkt dat naarmate het inhuurproces vordert er meer informatie verloren gaat. Adequate vastlegging van het inhuurproces blijkt een belangrijke randvoorwaarde om een goede inhuur te kunnen aantonen. Uiteindelijk kan de vraag welke uitkomst men gedurende en na de inhuur heeft bereikt én of deze overeenkomstig het oorspronkelijke doel is, in 49% van de onderzochte inhuurprocessen niet (meer) worden beantwoord.



VI navolging in perspectief

VI-1 elk uur op een factuur

In maart 2003 is het rapport van de rekenkamer ‘Elk uur op een factuur’¹ verschenen. De omvang van de inhuur van externe deskundigheid werd destijds geraamd op 41 mln over 2001 versus 142 mln over 2004. In dit rapport kwam de rekenkamer tot de conclusie dat de inhuur van externe deskundigen voor een groot deel niet voldeed aan de – destijds in een Protocol – gestelde vereisten. Het rapport is op 15 mei 2003 behandeld door de commissie Middelen en op 19 juni 2003 in de gemeenteraad. Nagenoeg alle aanbevelingen werden overgenomen. Dit hoofdstuk volgt het bestuurlijk traject sinds de verschijning van ‘Elk uur op een factuur’. Aan het eind van dit hoofdstuk worden de navolging van de conclusies en aanbevelingen, de activiteiten van het college en de bevindingen uit een onderzoek van de ASR geplaatst in het perspectief van de bevindingen uit het vervolgonderzoek.

VI-2 van Protocol naar Aanwijzing

Naar aanleiding van de behandeling van het rapport van de rekenkamer in het college en de raad medio 2003 was geconcludeerd dat er behoefte bestond aan actualisering van het Protocol. De uitkomsten van de raadsbehandeling en de aanbevelingen van de rekenkamer zouden hierin moeten worden verwerkt.

Het college heeft daarop besloten het door de raad vastgestelde Protocol te vervangen middels een door het college vast te stellen Aanwijzing. Daarmee werd de Aanwijzing normstellend voor de inhuur van externe deskundigheid. Voor het oordeel van de rekenkamer betekent de omzetting van het protocol in de aanwijzing, dat het niet opvolgen van de regels niet langer als onrechtmatig, maar als een gebrek in de bedrijfsvoering moet worden beschouwd.

Zowel tijdens de behandeling van de Aanwijzing in de Commissie Middelen², als in de raad³, is wijziging van de status van de regelgeving onderwerp van gesprek geweest. De raad heeft aangegeven dat zij wel zicht wil houden en invloed wil kunnen uitoefenen op de inhuur van externe deskundigheid. Om dit te waarborgen wil de raad dat er een overzicht wordt opgenomen in het concernjaarverslag.

¹ Raadsstukken 2003; 330 en 628

² Vergadering van 4 december 2003

³ Vergadering van 18 december 2003

Op 7 november 2003 heeft het college de ‘Aanwijzing Inhuur Externe Deskundigheid’ vastgesteld. Deze Aanwijzing is bedoeld als opvolger van het Protocol. In de Aanwijzing zijn de aanbevelingen van de rekenkamer, voor zover door het college overgenomen, verwerkt.

Bij brief van 2 december 2003⁴ (zie bijlage VI) heeft de rekenkamer de raad gewezen op de consequenties van de wijziging van de status van de regelgeving. In diezelfde brief is een vergelijking opgenomen van de aanbevelingen van de rekenkamer met het besluit van de raad van en het Plan van Aanpak van het college, dat geleid heeft tot de ‘Aanwijzing Inhuur Externe deskundigheid’

Het college gaf bij brief van 12 december aan, dat in het kader van de dualisering van het gemeentebestuur en de daaruit voortvloeiende verdeling van taken tussen de raad en het college, de uitvoerende taak nadrukkelijker bij het college is gelegd⁵. Zij beschouwt de Aanwijzing als een onderdeel van haar uitvoerende taak.

De raad heeft in haar vergadering van 18 december 2003 het Protocol ingetrokken. Het gevolg hiervan is dat de raad voor de inhuur van externe deskundigheid niet langer beschikt over een eigen toetsingskader.

In een aan de diensthoofden gerichte brief⁶ van 23 februari 2004 wees het college erop dat de in de Aanwijzing opgenomen regelgeving bindend is. Tenslotte heeft het college 5 januari 2005⁷ bepaald, dat de eis tot het aanvragen van minimaal twee offertes niet van toepassing is op inhuur van deskundigheid bij andere diensten van de gemeente Rotterdam.

In 2005 heeft de ASR in opdracht van het college tijdens de controle van de jaarrekening 2004 onderzoek verricht naar de inhuur van externe deskundigen bij de diensten. Uitgangspunt voor het onderzoek van de ASR was de regelgeving zoals neergelegd in de Aanwijzing.

VI-3 navolging conclusies en aanbevelingen ‘Elk uur op een factuur’

algemeen

De rekenkamer stelde vast dat de inhuur van externe deskundigheid door het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten in 2001 niet voldeed aan de minimaal daaraan te stellen eisen. Naast andere aanbevelingen verbond de rekenkamer daaraan de specifieke aanbeveling om haast te maken met het

⁴ Brief RR/03-181/RM/PWvL, 02/12/2003

⁵ Brief wethouder Middelen aan de commissie Middelen en de raad van 12 december 2003 P&O nr. 03/4428, Volgnummer 03/5005

⁶ Brief college aan diensthoofden van 23 februari 2004/ P&O nr. 03/4428, BSD nr. 04/3904

⁷ Collegebesluit d.d. 4 januari 2005, bij brief van DMC d.d. 10 januari 2005, kenmerk 04BSD aan hoofden van dienst

aanpakken van de tekortkomingen bij de minst presterende diensten, bijvoorbeeld met behulp van de deskundigheid van de ASR. Het college heeft deze aanbeveling overgenomen en vertaald in het verlangen van procesbeschrijvingen van de diensten, ook met het oog op het controleproces.

De ASR concludeerde dat er ten opzichte van het 'Elk uur op een factuur' bij de uitvoering van de Aanwijzing sprake was van een waarneembare verbetering. Daarbij constateerde de ASR, dat de controle op de naleving van de Aanwijzing met name voor de Administratieve Organisatie en Intern Controle (AO/IC), de kennis van de (Europese en overige) voorschriften, de vastlegging van het offerte-traject, de uitvoering van evaluaties tekortschoten. De ASR constateerde ook dat het dossierbeheer ernstig tekort schoot. Van de onderzochte organisatie-onderdelen met een verhoogd risicoprofiel (inhuur > €50.000,- begroot of verantwoord) beschikte het merendeel niet over een adequate vastgestelde procesbeschrijving voor de inhuur van externen.

verantwoording

De uitgaven voor de inhuur van derden waren volgens de rekenkamer onvoldoende zichtbaar in het jaarverslag verantwoord. De rekenkamer had daarbij aanbevolen de presentatie van de uitgaven van inhuur in het jaarverslag te verbeteren. Het college heeft deze aanbeveling overgenomen in de Aanwijzing.

motivering inhuur

De diensten huurden volgens de rekenkamer doelbewust in, maar het was niet duidelijk of daarbij de afweging gemaakt wordt of eigen deskundigheid ingezet kan worden. De rekenkamer had dan ook aanbevolen in de doelbepalingen van het inhuurproces zichtbaar te maken of de eigen deskundigheid van de gemeente een rol had kunnen spelen bij het verhelpen van knelpunten dan wel inhuur van externe deskundigheid onvermijdelijk was. Het college heeft deze aanbeveling overgenomen en in de Aanwijzing opgenomen dat de keuze voor de externe uitvoering moet worden gemotiveerd. De ASR constateerde dat bij een substantieel deel van de onderzochte organisatie-onderdelen de externe inhuur – ten opzichte van de mogelijkheden voor interne inhuur – onvoldoende werd gemotiveerd.

raamovereenkomsten

De rekenkamer geconcludeerde dat de diensten weinig initiatieven ondernamen om middels gezamenlijke inhuur en/of raamovereenkomsten te komen tot reductie van tarieven. Daarop had de rekenkamer aanbevolen, onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep ICR, te komen tot raamovereenkomsten en een database voor de inhuur van externe deskundigheid. Het college heeft deze aanbeveling overgenomen.

In april 2005 is daarover een aan de diensthoofden gerichte notitie verschenen van het Inkoop Service Bureau Rotterdam (ISBR)⁸.

vaste adviesrelaties

Vaste adviesrelaties konden en kunnen volgens de rekenkamer enerzijds een zekere continuïteit waarborgen maar anderzijds ten koste gaan van zinvolle marktwerking en de beeldvorming omtrent een zakelijk selectieproces. De rekenkamer had aanbevolen een horizon te bepalen voor de maximale duur van een vaste adviesrelatie.

Het college heeft de maximale duur van de adviesrelatie bepaald op vier jaar. Ook is het begrip ‘vervolgopdracht’ nader gedefinieerd en bepaald dat deze slechts eenmaal mag worden verstrekt. Van voorgaande kan slechts bij uitzondering en gemotiveerd worden afgeweken. De aanbeveling aangaande inhuur van voormalig personeel (draaideurambtenaren), is door het college overgenomen en binnen de kaders van de wet in de Aanwijzing vertaald in het streven inhuur van voormalig personeel te voorkomen middels een verklaring van de beoogde adviseur en – vanaf functieschaal 15 – de toestemming van de vakwethouder. Het college heeft bepaald dat een oud medewerker na drie jaar als extern deskundige ingehuurd kan worden.

Uit het onderzoek van de ASR blijkt dat er beperkt sprake was van inhuur van voormalige ambtenaren van de gemeente Rotterdam. Over het algemeen was deze vorm van externe inhuur voldoende gemotiveerd. Ook blijkt dat beperkt sprake was van overschrijding van de maximale inhuurperiode van 4 jaar. Bij de meerderheid van de organisatie-onderdelen waar sprake was van meerdere vervolgoopdrachten werd daarvoor geen hernieuwde inhuurprocedure gevolgd.

twee offertes/opdrachtverlening

De selectie van externe deskundigheid en het afsluiten van overeenkomsten lieten aanmerkelijk te wensen over. Van meervoudige offerteaanvraag werd vaak afgezien. De rekenkamer had daaraan de aanbeveling verbonden strikter toe te zien op het naleven van de bepaling betreffende het aanvragen van – minimaal twee – offertes. Ook had de rekenkamer aanbevolen de exclusieve autorisatie van het hoofd van dienst tot het aangaan van inhuurovereenkomsten te laten vervallen, echter wel in combinatie met een budgetnorm per dienst voor inhuur van externe deskundigheid.

Het college heeft deze aanbevelingen overgenomen en verwerkt in de Aanwijzing. Het vereiste van twee offertes is voor interne inhuur – bij besluit van 4 januari 2005 – door het college – zie ook de motivering in hoofdstuk II – niet van toepassing verklaard.

⁸ Notitie Inhuur van extern personeel d.d. 21 april 2005

De ASR constateerde bij haar onderzoek dat bij de meerderheid van de organisatie-onderdelen afwijking van het vereiste van minimaal twee offertes voorkwam en niet of niet zichtbaar werd gemotiveerd. Bij bijna de helft van de organisatieonderdelen was sprake van inhuur van externe deskundigheid die ook elders binnen de gemeente aanwezig is. Bij een kwart van de organisatie-onderdelen is de betreffende gemeentelijke dienst niet in de gelegenheid gesteld een offerte uit te brengen. Bij een enkel organisatieonderdeel werden niet alle opdrachten vastgelegd in overeenkomsten.

Voorts constateerde de ASR gebreken bij de ondertekening en de tekenbevoegdheid. De opdrachtformulering en bepalingen omtrent financiën waren bij het merendeel van de organisaties toereikend in de overeenkomsten opgenomen. De ASR constateerde wel onduidelijkheid inzake de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en de vastlegging van de termijnen waarop (deel)resultaten dienden te worden gerealiseerd.

prestaties en evaluatie

De uit te voeren controles op de geleverde prestaties werden volgens de rekenkamer onvoldoende zichtbaar gemaakt door deugdelijke onderbouwingen, zoals urenstaten, specificaties en dergelijke. Ook concludeerde de rekenkamer dat de bewaking van de te leveren prestaties, doorlooptijd en begrotingen met behulp van evaluaties onvoldoende plaatsvond. De rekenkamer had daarop aanbevolen de beoordeling van prestaties beter zichtbaar te maken. Ook had de rekenkamer aanbevolen te bevorderen dat de diensten de voortgang, prestaties en begrotingen bewaken middels evaluaties en dat de diensten de beëindigde inhuurprocessen evalueren met het oog op verdere stroomlijning van het inhuurproces.

De aanbeveling betreffende de onderbouwing van de geleverde prestaties is door het college overgenomen. De Aanwijzing bevat de richtlijn om een nader omschreven evaluatie van het inhuurproces toe te voegen aan het dossier, de prestaties te onderbouwen en voortgang van te bewaken. De ASR constateerde dat tussen- en eindevaluaties bij een aantal organisatie-onderdelen wel plaatsvonden maar niet geformaliseerd in het betreffende dossier werden opgenomen.

functiescheiding

De rekenkamer constateerde dat de diensten niet altijd de vereiste controle-technische functiescheiding in acht namen (bijvoorbeeld opdrachtverlening en accordering van facturen en prestaties door dezelfde functionaris). De door de rekenkamer aanbevolen functiescheiding is door het college niet overgenomen.

De ASR constateerde dat bij een meerderheid van de organisatie-onderdelen eind- en tussenevaluaties ontbraken. Bij andere organisatie-onderdelen vonden

wel regelmatig mondelinge evaluaties plaats maar daarvan waren geen vastleggingen opgenomen in het dossier.

reikwijdte en implementatie

Het naleven van de bepalingen in het Protocol resulteerde volgens de rekenkamer in doelmatige en rechtmatige inhuurprocessen. Echter, door de wijze waarop het Protocol binnen het concern is uitgezet had het geen plaats gekregen binnen het financiële beheer van de gemeente Rotterdam en waren de AO beschrijvingen van de diensten nooit aangepast. De rekenkamer had aanbevolen het Protocol onder te brengen in de financiële beheersregels, onder de algemene inkoopvoorwaarden (Concerngids Financiën). Ook was aanbevolen om de reikwijdte van het Protocol te vergroten zodat ook de inhuur van externe deskundigheid ter ondersteuning van de bedrijfsvoering binnen de bepalingen van het Protocol zou vallen.

Het college heeft deze aanbevelingen overgenomen. De reikwijdte van de Aanwijzing is verruimd ten opzichte van het Protocol en de Aanwijzing is ondergebracht bij de financiële beheersregels (Fintaal). De ASR achtte bij bijna een kwart van de onderzochte organisatie-onderdelen aanscherping van de AO/IC rondom inhuur van externe deskundigheid wenselijk.

norm per dienst

In het verleden ontwikkelde normen voor de toegestane omvang van de inhuur van externe deskundigheid werden niet gehanteerd. De rekenkamer had daarop aanbevolen realistische normen te laten ontwikkelen voor de toegestane omvang van de inhuur van externe deskundigheid.

Het college achtte een concernbrede norm 'haalbaar nog wenselijk'⁹ maar gaf aan dat er op het niveau van de diensten een toets zou moeten zitten bijvoorbeeld in de managementcontracten.

VI-4 navolging in perspectief

Gezien de aard van het vervolgonderzoek kan de rekenkamer niet vaststellen of in 2004 beter of slechter gescoord is dan in 2001. De score voor rechtmatigheid en doelmatigheid in 2001 laat zich in het algemeen niet vergelijken met de score voor doelmatigheid, benutting en doeltreffendheid in 2004. De ASR concludeerde in haar onderzoek over 2004 een waarneembare verbetering ten opzichte van 2001. Die conclusie wordt echter in de rapportage niet gestaafd met bevindingen. Voor enkele onderdelen die in beide onderzoeken van de rekenkamer terugkwamen ziet de vergelijking van de scores er als volgt uit:

⁹ Overlegdocument voor de raad en commissie inzake inhuur externe deskundigheid Raadsstukken 2003-1348 d.d. 18 december 2003

figuur VI-1 'Elk uur op een factuur' versus 'Aanwijzingen voor inhuur'

Elk uur op een factuur	Score	Aanwijzingen voor inhuur	Score
Afweging zelf doen/inhuur ■	43,2%	Motivatatie externe inhuur ■	87%
Probleemanalyse gemaakt ■	79,8%	Probleem vastgesteld ■	77%
Gesprekken gevoerd, mini-maal twee bureaus en twee offertes en conform Europese aanbestedingsregels ■	39,3%	Twee offertes en/of conform Europese regels ■	30%
Externe inhuur is benut zoals beoogd ■	65,1%	Benutting (oordeel) ■	55%
Beoordeling niet alleen door beschikkende functionaris ■	80,6%	Beoordeling offertes niet alleen door beschikkende functionaris ■	44%

Uit de tabel blijkt dat de diensten op de vergelijkbare punten over het algemeen lager scoren dan in 2001, op enkele punten zelfs fors lager. De hoge score bij de motivatie van de externe inhuur verdient een nuancering op basis van de vraagstelling bij de gehanteerde enquête. Er is door de rekenkamer een opsomming aangereikt waaruit gekozen kon worden, er is niet gevraagd om een schriftelijke vastlegging van de motivatie. Het percentage inhuurprocessen met de score 'geen oordeel' is voor deze norm relatief laag. De lagere positieve scores voor de normen bij het vervolg-onderzoek worden genuanceerd door de relatief hoge percentages (23-42%) 'geen oordeel'.

Op het punt van de verantwoording blijkt uit het vervolgonderzoek dat de in het jaarverslag 2004 opgenomen overzichten nog steeds niet voldoen aan de Aanwijzing. Ook is geconstateerd dat de verantwoording van het college inzake de inhuur van externe deskundigheid niet expliciet en eenduidig is.

Bij de afronding van het onderzoek voor onderhavig rapport waren vier raamovereenkomsten gerealiseerd voor de inhuur van uitzendkrachten met een gezamenlijke waarde van circa € 14 mln per jaar. De ISBR heeft van het concern-beraad de opdracht gekregen mantelovereenkomsten te sluiten voor een groot aantal diensten. Een concrete start is gemaakt met de Financieel/Administratieve Diensten. Met die mantelovereenkomsten dient de ISBR te voorzien in:

- een beperking van het aantal leveranciers per segment
- een clause voor spoedeisende, bijzondere/unieke opdrachten
- ruimte voor diensten voor het formuleren van eigen kwalitatieve eisen per opdracht en afweging van verschillende aanbiedingen
- kortingsregelingen op basis van omzet
- een digitaal portal voor het uitzetten van individuele vragen bij de aanbieders binnen de mantelovereenkomsten
- afronding van mantelovereenkomsten binnen twee jaar voor de categorieën die onder het wettelijke 2A regime vallen en het meest homogeen van aard zijn.

De jaarlijkse inkoopdiagnose van het ISBR geeft een eerste beeld van het inkoopgedrag van de diensten. Een database die zich leent voor een meer inhoudelijke analyse van de inhuur van externe deskundigheid is nog niet beschikbaar. Wat de vaste adviesrelaties betreft, blijkt uit het vervolgonderzoek dat nog steeds vaak meer dan één keer een vervolgopdracht wordt verstrekt zonder dat de voorgeschreven nieuwe offerteprocedure wordt gevolgd. Opvallend is dat het bestuur de termijn voor het niet inhuren van voormalige ambtenaren heeft bepaald op drie jaar, terwijl de VNG gedragscode voor voormalig wethouders een termijn van twee jaar adviseert.

Ten aanzien van de prestaties blijkt dat vaak het effect van de inhuur van externe deskundigheid niet kon worden vastgesteld. Voor de vaststelling van het effect is een tastbare uitkomst of een evaluatie een voorwaarde. Bij veel inhuurprocessen kon het effect niet worden vastgesteld omdat de vereiste documenten niet aanwezig waren. Met de ASR constateert de rekenkamer in het vervolgonderzoek dat het dossierbeheer in algemene zin verbetering verdient. Te vaak ontbraken de gegevens voor een adequate beoordeling van inhuurprocessen. Aan de ontwikkeling van een budgetnorm per dienst wordt nog gewerkt.

bijlagen

bijlage I onderzoeksverantwoording

Voorliggend rapport vloeit voort uit de motie Van Gent waarin de rekenkamer wordt gevraagd te rapporteren 'of de inhuur van externe deskundigheid over het jaar 2004 op een verantwoorde wijze is gebeurd'. De motie is als volgt vertaald in de doelstelling en onderzoeksopzet voor het onderzoek.

Het doel van het onderzoek van de rekenkamer is om vast te stellen hoe het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten de inhuur van externe deskundigheid vormgeven en of dit op een verantwoorde wijze plaatsvindt. Uitgaande van die hoofddoelstelling heeft de rekenkamer zich een beeld gevormd van de wijze van inhuur van externe deskundigheid in 2004 en de daarmee gepaard gaande kosten. Het accent van de beoordeling heeft gelegen op voorwaarden voor doelmatigheid, de benutting en de doeltreffendheid van de inhuur en de transparantie van de verantwoording over de inhuur. In het onderzoek wordt geen aandacht besteedt aan de rechtmatigheid van de inhuur omdat de Audit Services Rotterdam bij de interim-controle op de jaarrekening 2004 onderzoek verricht naar de wijze waarop de diensten de regelingen rondom inhuur van externe deskundigheid uitvoeren.

De rekenkamer heeft per hoofdvraag normen ontwikkeld waaraan de inhuurprocessen zijn getoetst. De normen zijn goeddeels ontleend aan de Aanwijzing Inhuur Externe Deskundigheid en gezaghebbende literatuur. In bijlage VIII is dit per norm met een * aangegeven. Voor wat betreft de interne inhuur is bij de toetsing over 2004 al rekening gehouden met het collegebesluit dat op 4 januari 2005 is gevolgd. Dit collegebesluit houdt in dat geen twee offertes nodig zijn bij interne inhuur en dat de motivatie daarvan (intern voldoende kennis beschikbaar) moet worden vastgelegd.

Voor haar oordeelsvorming heeft de rekenkamer alle onderscheiden criteria even zwaar laten wegen. Wel is een weging toegepast tussen de normen. Normen die als primaire invalshoek hebben de doelmatigheid, de benutting en/of de doeltreffendheid hebben een dubbel gewicht ten opzichte van normen die weliswaar van belang zijn voor de doelmatigheid, de benutting en/of de doeltreffendheid maar als primaire invalshoek de rechtmatigheid of vastlegging hebben.

Er is voor gekozen om het oordeel te visualiseren in een figuur waarin de mate waarin de score positief of negatief is én de mate waarin geen oordeel gevormd kon worden. De hoofdoorzaak van de mate waarin de rekenkamer geen oordeel heeft kunnen vormen is te vinden in het ontbreken van noodzakelijke documentatie die de bevindingen onderbouwen.

De rekenkamer heeft voor haar onderzoek een opgave van in 2004 lopende inhuurprocessen opgevraagd bij de diensten. Op basis daarvan is een selectie gemaakt van te onderzoeken inhuurprocessen. Van de betreffende inhuurprocessen is informatie verzameld middels een vragenlijst, verzoeken om informatie ter onderbouwing van de beantwoording van de vragenlijst en gesprekken met de betreffende diensten. De rekenkamer realiseert zich dat de wijze van dataverzameling van invloed kan zijn voor de uitkomst van het onderzoek.

Niet alle diensten zijn in dit onderzoek betrokken. Enkele diensten zijn buiten beschouwing gelaten vanwege de geringe omvang van de inhuur van externe deskundigheid. Daarnaast zijn kunst- en cultuurinstellingen vanwege de zelfstandiging buiten beschouwing gelaten. De rekenkamer heeft uiteindelijk 84 inhuurprocessen¹ in haar oordeel meegenomen. Deze omvatten een totaal financieel belang van €24,5 mln. Bij de analyse van deze inhuurprocessen heeft de rekenkamer naast een indeling naar criteria twee voor de inhuurprocessen onderscheiden elementen gebruikt. Dit betreft het onderscheid naar dienst en naar type inhuur.

De uitvoering van het onderzoek is in juli 2005 gestart met een pilot. In het najaar van 2005 heeft het onderzoek echter stil gelegen in verband met een ander onderzoek (Resultaten tellen). Het veldonderzoek heeft in de zomer van 2006 plaats gevonden. De bevindingen, zijn vastgelegd in de 'Nota van Bevindingen' die in februari 2007 voor ambtelijke wederhoor is voorgelegd aan de betrokken diensten. Waar nodig is de rapportage aangepast op basis van de opmerkingen van de betrokkenen diensten. Met een delegatie van het concernberaad is in maart 2007 gesproken over de verklaringen voor de belangrijkste bevindingen. De rekenkamer heeft vervolgens haar belangrijkste conclusies, argumenten en aanbevelingen opgenomen in de 'Bestuurlijke Nota' die de basis vormt voor de bestuurlijke wederhoor.

¹ De selectie betrof 96 inhuurprocessen. Hiervan bleken in het onderzoek 12 inhuurprocessen niet onder de reikwijdte van de Aanwijzing te vallen. Deze inhuurprocessen blijven buiten beschouwing. Van 11 inhuurprocessen kan geen oordeel gegeven worden vanwege het ontbreken van (nagenoeg) alle essentiële informatie. Deze inhuurprocessen worden wel in het oordeel meegewogen.

bijlage II motie van Gent

De Gemeenteraad van Rotterdam, in vergadering bijeen op 19 juni 2003, ter bespreking van het rapport van de Rekenkamer Rotterdam 'Elk uur op een factuur' - de inhuur van externe deskundigheid' (raadsstukken 2003 nummers 330 en 628);

verzoekt de Rekenkamer Rotterdam:

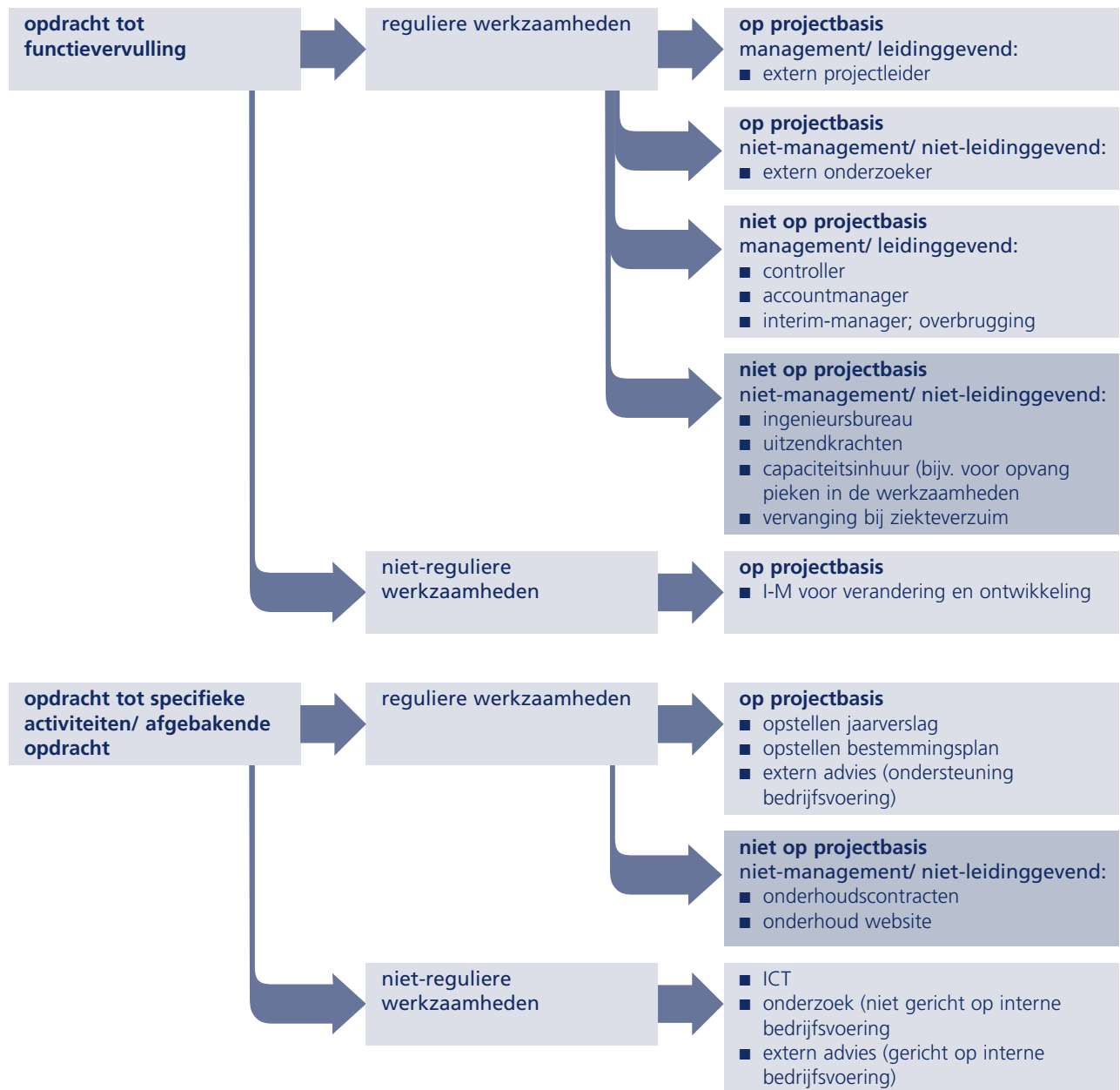
in 2005 te rapporteren of de inhuur van externe deskundigheid over het jaar 2004 op verantwoorde wijze is gebeurd,

en gaat over tot de orde van de dag.

G.W. van Gent

J.G. van Heijgen

bijlage III beslisboom externe inhuur¹



¹ De legenda is aangepast aan de Aanwijzing inhuur externe deskundigheid

bijlage iv benchmark tarieven per uur 2004

Interim-management	minimum €	maximum €
Directieniveau	140	185
seniormanager	110	150
Projectleider	90	125
projectmedewerker	43	80

Advies/ onderzoek	minimum €	maximum €
Directieniveau	130	185
Senior-adviseur	105	140
Adviseur	55	110

Accountancy	minimum €	maximum €
partner	180	250
seniormanager	130	160
seniorauditor	85	144
auditor	90	125

ICT -detachering	minimum €	maximum €
Systeembeheerder	45	75
Helpdesk-medewerker	30	55

ICT-beheer en exploitatie	minimum €	maximum €
Database administrator	65	85
Technisch specialist	50	100

ICT -systeem ontwikkeling	minimum €	maximum €
Systeem-ontwikkelaar	60	85
Web-ontwikkelaar	60	75

ICT-consultancy	minimum €	maximum €
ICT-senior-consultant	85	175
ICT-consultant	85	140

bijlage v gebruikte afkortingen

ASR	Audit Services Rotterdam
BRIM	Bureau Rotterdam Interim Management
BSD	Bestuursdienst
BZ	Burgerzaken
DMC	Directie Middelen en Control
DOO	Dienst Openbaar Onderwijs
DS+V	Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
DPZ	Dienst Publiekszaken
DV	Directie Veiligheid
GBR	Gemeentebelastingen Rotterdam
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
ISBR	Inkoop Service Bureau Rotterdam
JOS	Dienst Jeugd Onderwijs en Samenleving
GW	Gemeentewerken
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
PBV	Projectbureau Veilig
RET	Rotterdamse Elektrische Tram
Roteb	Dienst voor reiniging, ontsmetting, transport en bedrijfswerk- plaatsen
SDR	Servicedienst Rotterdam
STZ	Dienst Stadstoezicht
SoZaWe	Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid

bijlage vi brief rekenkamer plan van aanpak college Inhuur Externen

VERZENDEN AAN: VERZENDEN NAAM: VERZENDEN ADRES: VERZENDEN POSTADRES:	VERZENDEN DATUM: 02/12/2003 VERZENDEN TITEL: RA/03-1E1/RA/TW/VL VERZENDEN AANNAEMER: Commissie Middelen Mevrouw M. J. van Ravesteijn Postbus 70012 3000 KP Rotterdam	VERZENDEN VERZENDERS ADRES: Postbus 70012 3000 KP Rotterdam VERZENDERS TELEFONUMMER: 020-4171242 VERZENDERS FAXNUMMER: 020-2140012 VERZENDERS E-MAIL ADRES: info@rekenkamer.rotterdam.nl VERZENDERS VERZENDERS AANNAEMER: Minervahuys 11, Meent 94
VERZENDEN AANNAEMER: Behandeling plan van aanpak College n.a.v. onderzoek 'Inhuur Externen' VERZENDEN AANNAEMER: Overzichtsmatrix plan van aanpak College en aanbevelingen Rekenkamer.		

**REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM**

Gesichte mevrouw van Ravesteijn,

 Betreffende de behandeling op 4 december aanstaande van het plan van aanpak van het College n.a.v. het onderzoek 'Inhuur van externe deskundigheid' in de Commissie Middelen vraag ik uw aandacht voor het volgende.

 In haar vergadering van 19 juni jl. nam de gemeenteraad het volgende besluit over de aanbevelingen in het Rekenkamerrapport:

1. De aanbevelingen 1. tot en met 13. te onderschrijven.
2. Het College van Burgemeester & Wethouders te verzoeken de aanbevelingen 1. en 3. t/m 13. uit te werken en daarover aan de Raad te rapporteren.
3. Het College van Burgemeester & Wethouders te verzoeken om in de tussentijd - voor 1 oktober 2003 - te komen met een plan van aanpak voor de in het vorig punt genoemde uitwerkingen.

Ter bevordering van een vruchtbare behandeling van dit plan van aanpak heb ik de aanbevelingen in het rapport, de besluitvorming van de Raad en de corresponderende punten in het plan van aanpak van het College in een matrix weergegeven. Deze vindt u bijgevoegd.

Tenslotte attendeer ik u er op dat het College u haar aanwijzing ter kennisname doet toekomen en dat zij schrijft dat daarmee het protocol komt te vervallen. Ik geef u in overweging om de Raad te adviseren hierover expliciet een besluit (wel/niet intrekken protocol) te nemen. Daarbij speelt een rol dat de status van de regels veranderen. Was er in het Protocol nog sprake van door de Raad gestelde regels c.q. kader voor de inhuur, het huidige plan van aanpak betreft een door het College opgestelde aanwijzing voor Hoofden van Dienst. De Raad zal derhalve moeten afwegen of hij betreffende de inhuur van externen kaders wenst te blijven stellen (en de naleving te controleren) of louter alleen geïnformeerd wenst te worden.

Deze beoogde verandering zal ook gevolgen hebben voor de zwaarte van het oordeel van de Rekenkamer. Zoals u bekend is heeft de Raad mij verzocht (motie Van Gent) om in 2005 onderzoek te doen naar de inhuur van externe deskundigheid in 2004. Stel dat er

datum: 09/12/2008
naam document: RS/03-181/04M/VWVL
pagina: 2

- bij een dienst straks sprake is van het niet naleven van de (financieel relevante) regels. Indien het regels betreffen die bij of krachtens de Raad (of de wetgever) gesteld zijn dan zal ik in dat geval oordelen dat er sprake is van onrechtmatigheid. Indien de regels echter een lagere status hebben zoals de aanwijzing van het College dan zal ik volstaan met een minder krachtig signaal: gebreken in de bedrijfsvoering en/of het financieel beheer.

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

Dra. R. B. M. Miel MPA
directeur

cc
Wethouder Financiën
Directeur Middelen



Aanbevelingen Rekenkamer Rotterdam	Raadsbesluit 19 juni	Plan van aanpak College
1. Indien de gegevens over externe inhuur politiek bestuurlijk relevant zijn dan: a) P&O profiel in de dienstjaarverslagen uitbreiden en intensiveren kwaliteitsbewaking; b) P&O profiel opnemen in conceptjaarverslag; c) Realistische normen ontwikkelen voor de toegestane inhuuromvang.	Aanbeveling onderschreven (B&W werkt uit).	a) Externe inhuur verantwoorden in de van rijkswege opgelegde categorieën; b) geen vermelding; c) norm is niet haalbaar noch wettelijk.
2. Protocol onderbrengen in financiële beheersregels	Aanbeveling onderschreven.	Reeds gebeurd (Fintaa).
3. a) Opnemen integriteitsbepalingen; b) Scheiden beoordelende en beschikende bevoegdheden.	Aanbeveling onderschreven (B&W werkt uit).	a) Er is een bepaling inzake inhuur voornamelijk personeel opgenomen; b) College heeft deze aanbeveling niet overgenomen.
4. a) Raamovereenkomsten opstellen; b) Beheer database ingehuurde externen; c) Melding aan BRIM laten vervallen.	Aanbeveling onderschreven (B&W werkt uit).	a) Verwerkt in 'bepaling inzake het gebruik van raamovereenkomsten'. ISBR gaat de mogelijkheden na om voor generieke inhuur raamovk. af te sluiten; b) Het ligt voor de hand dat ISBR een database gaat beheren; c) Melding BRIM komt te vervallen.
5. Haast maken met het verhelpen van de tekortkomingen bij de minst presterende diensten.	Aanbeveling onderschreven (B&W werkt uit).	Van diensten wordt verlangd een procesbeschrijving te maken.
6. Vergroten reikwijdte protocol zodat inhuur ten behoeve van ondersteuning van de bedrijfsvoering binnen het protocol valt.	Aanbeveling onderschreven (B&W werkt uit).	Ondersteuning ten behoeve van de bedrijfsvoering valt binnen de nieuwe aanwijzing
7. Uitleggen wat een vaste adviseur relatie is, horizonbepaling toevoegen en in geval van vaste relatie een raamovereenkomst afsluiten.	Aanbeveling onderschreven (B&W werkt uit).	In aanwijzing wordt deze relatie uitgelegd en horizonbepaling is opgenomen. Binnen deze aanbeveling geen aandacht voor de raamovereenkomst.
8. Elk dat alleen het Hoofd van Dienst gesubscribeerd is tot het aangaan van inhuurovereenkomsten, toelaten.	Aanbeveling onderschreven (B&W werkt uit).	Elk is toegelaten, submandatering is toegestaan.
9. College dient er op toe te zien dat de bepaling omtrent meervoudige offertesaanvraag strakker opgevolgd wordt.	Aanbeveling onderschreven (B&W werkt uit).	Omtrent toelaten College geen vermelding.
10 + 11. Evaluatie tijdens en na proces van inhuur om inhuurproces te bewaken en om te komen tot verdere stroomlijning van het proces.	Aanbeveling onderschreven (B&W werkt uit).	In aansluiten op aanbeveling SB niet overgenomen. Doordat de integrale managementverantwoordelijkheid bij het HvD ligt is het beoordelingsproces voldoende geborgd.
12. Afweging zelf doen of inhuren zichtbaar maken.	Aanbeveling onderschreven (B&W werkt uit).	Verwerkt in aanwijzing onder kopje 'binnengemeentelijke opdrachtvervulling'. Keuze moet worden gemotiveerd.
13. Zichtbaar maken geleverde prestaties middels deugdelijke onderbouwingen (urenstaten, specificaties van werkzaamheden).	Aanbeveling onderschreven (B&W werkt uit).	Geen vermelding.

bijlage VII overzicht inhuurprocessen onderzoek Inhuur externe deskundigheid

	Dienst	Inhuur-proces	Type inhuur	Omschrijving inhuur	omvang in €
1	ASR	ASR1	Accountancy en Auditdiensten	extra financiële capaciteit	33.089
2	ASR	ASR2	Accountancy en Auditdiensten	extra financiële capaciteit	33.611
3	ASR	ASR3	Accountancy en Auditdiensten	extra financiële capaciteit	45.220
4	ASR	ASR4	Overig	extra financiële capaciteit	48.829
5	BSD	BSD/ AZ1	Advisering en Onderzoek	onderzoek naar criminaliteit van Antillianen in Rotterdam	202.602
6	BSD	BSD/ BGS1	Advisering en Onderzoek	bevolkingsonderzoek en statistische berekeningen	33.500
7	BSD	BSD/ DMC1	ICT	projectmanagement invoering competentie management	592.719
8	BSD	BSD/ DMC2	ICT	audit op project	165.523
9	BSD	BSD/ DMC3	ICT	verbetering salarisverwerkings-systeem	309.333
10	BSD	BSD/ DMC4	ICT	projectmanagement, project-leiders en projectsecretariaat	376.439
11	BSD	BSD/ DMC5	ICT	Inrichten en implementatie Oracle HRM FIN modules	568.029
12	BSD	BSD/ MOB1	Interim / Projectmanagement	tijdelijke vervulling hoofd controlling BSD	84.518
13	BSD	BSD/ MOB2	Advisering en Onderzoek	geen opgaaf	392.759
14	BSD	BSD/ MOB3	ICT	geen opgaaf	526.765
15	DPZ	BZ1	ICT	borgen van kwaliteit in GBA	65.474
16	DPZ	BZ2	Interim / Projectmanagement	herontwerp van uitvoerings-processen van GBA gegevens	138.268
17	DPZ	BZ3	ICT	opzetten technische gegevens-uitwisselingssystematiek	48.041
18	DOO	DOO1	Advisering en Onderzoek	ondersteuning bij beschrijving administratieve organisatie	71.346
19	DOO	DOO2	Advisering en Onderzoek	projectleiding implementatie van financieel pakket 'exact'	286.790
20	DSV	DSV1	Interim / Projectmanagement	interimmanagement Ruimtelijke Ordening	102.784
21	DSV	DSV3	Interim / Projectmanagement	projectleiding vervanging financieel systeem	378.880
22	DSV	DSV4	Advisering en Onderzoek	advisering veranderprogramma D's+V	360.260
23	DSV	DSV5	ICT	Interimprojectleider ontwerp automatiseringssysteem	286.168
24	GBR	GBR1	Advisering en Onderzoek	taxatie werkzaamheden in het kader van de wet WOZ	49.000
25	GBR	GBR3	Advisering en Onderzoek	taxatie werkzaamheden in het kader van de wet WOZ	732.988
26	GBR	GBR4	Advisering en Onderzoek	taxatie werkzaamheden in het kader van de wet WOZ	146.758
27	GGD	GGD1	Interim / Projectmanagement	uitgaven jeugdhulpverlening 2003 in kaart brengen	58.855
28	GGD	GGD3	Advisering en Onderzoek	plan opstellen implementatie sluiting Keileweg	179.958
29	GGD	GGD4	Advisering en Onderzoek	interim-managenent met 'verander' opdracht	163.528
30	GGD	GGD5	Interim / Projectmanagement	interim-management afdeling OGGZ	317.859
31	GW	GW1	Interim / Projectmanagement	vervanging afdelingscontroller	93.487
32	GW	GW2	Interim / Projectmanagement	projectmanagement voor bouwkundige en civiele projecten	180.957
33	GW	GW3	Advisering en Onderzoek	procesbegeleiding professionalerings-traject	402.041

	Dienst	Inhuur-proces	Type inhuur	Omschrijving inhuur	omvang in €
34	GW	GW4	Interim/ Projectmanagement	inhuur voor vacature hoofd onderhoud wegen	185.863
35	GW	GW5	Interim/ Projectmanagement	project- en interim-management voor Oracle applicatie	770.000
36	GW	GW6	Interim/ Projectmanagement	technische advisering en projectmanagement	925.000
37	GW	GW7	Overig	onderhoud en ontwikkeling 'Oracle applications'	605.044
38	GW	GW8	Overig	verbeteren 'Oracle'	122.724
39	GW	GW9	Overig	technische adviezen waterbouwkundige werken	1.210.597
40	JOS	JOS1	ICT	ondersteuning uitrol reorganisatie	36.720
41	JOS	JOS2	Interim/ Projectmanagement	projectleider/ accountmanager Onderwijshuisvesting	275.440
42	JOS	JOS3	Interim/ Projectmanagement	vervanging medewerkers/ vergroting capaciteit	117.494
43	JOS	JOS4	Advisering en Onderzoek	implementatie van intranet	114.000
44	JOS	JOS5	Advisering en Onderzoek	account-/ interim-management accommodatieplannen'	270.910
45	OBR	OBR1	Advisering en Onderzoek	controle op de jaarrekening	51.570
46	OBR	OBR4	Overig	adviseren startende ondernemers	117.410
47	OBR	OBR6	Overig	uitvoeren werkzaamheden binnen projectteam	470.400
48	OBR	OBR7	Overig	financieel advies over model aanleg glasvezelnetwerk	88.400
49	OBR	OBR8	Overig	accountantscontrole en advies	80.260
50	PBV	PBV1	Advisering en Onderzoek	onderzoek naar de uitvoering van 'Rotterdamse Aanpak'	372.190
51	PBV	PBV2	Advisering en Onderzoek	onderzoek veiligheid en veiligheidsbeleving	181.423
52	PBV	PBV3	Interim/Projectmanagement	interim-management functie stadsmarinier	127.972
53	PBV	PBV4	Advisering en Onderzoek	advisering opstellen vijfjaren-programma Veiligheid	431.270
54	PBV	PBV5	Advisering en Onderzoek	Opstellen/ uitvoeren communicatie-plannen stadsmariniers	150.939
55	PBV	PBV6	Interim/ Projectmanagement	interim-management functie stadsmarinier	1.104.719
56	RET	RET1	Advisering en Onderzoek	onderzoek naar cameratoezicht en sociale veiligheid in het OV	42.000
57	RET	RET2	Advisering en Onderzoek	aanleg infrastructuur Tramplustlijn Carnisselande	40.000
58	RET	RET3	Overig	coördinatie-werk energie-voorziening tramplustproject	210.828
59	RET	RET4	Interim/ Projectmanagement	interim-directeur RET	253.351
60	RET	RET5	Accountancy en Auditdiensten	projectadministratie	592.600
61	RET	RET6	Interim/ Projectmanagement	advies procesverbetering veiligheid, en verzelfstandiging	408.000
62	RET	RET8	Interim/ Projectmanagement	projectmanagement voor Schiedam-Vlaardingenlijn	2.312.092
63	RET	RET9	Advisering en Onderzoek	verkeerskundige vraagstukken Tramplustlijn	1.130.000

AANWIJZINGEN VOOR INHUUR

	Dienst	Inhuur-proces	Type inhuur	Omschrijving inhuur	omvang in €
64	ROTEB	Roteb2	Overig	projectleiding containerisatie Rotterdam	743.296
65	ROTEB	Roteb4	Advisering en Onderzoek	ontwikkeling kwaliteits-borgingssysteem	202.000
66	ROTEB	Roteb5	Advisering en Onderzoek	projectleiding containerisatie Rotterdam	286.464
67	SDR	SDR2	Advisering en Onderzoek	opstellen Service Level Agreement	62.899
68	SDR	SDR3	Advisering en Onderzoek	onderzoek naar inkoop-activiteiten	88.200
69	SDR	SDR4	ICT	projectondersteuning aan Programma JAMES (ICT)	40.898
70	SDR	SDR5	Accountancy en Auditdiensten	inhuur ten behoeve van opzetten financiële functie	166.462
71	SDR	SDR6	Interim/Projectmanagement	interimmanagement	151.200
72	SDR	SDR7	Advisering en Onderzoek	juridische werkzaamheden: bezwaarschriften	88.500
73	SOZawe	SoZaWe1	ICT	regulier werk	80.620
74	SOZawe	SoZaWe2	Interim/Projectmanagement	interim hoofd FD	476.549
75	SOZawe	SoZaWe3	Interim/Projectmanagement	inventarisatie microsoft licenties	207.620
76	SOZawe	SoZaWe4	ICT	regulier werk team technische infrastructuur	108.186
77	STZ	STZ1	Overig	vervangen medewerker bedrijfsvoering vastgoed	58.409
78	STZ	STZ2	Advisering en Onderzoek	projectmanagement 'Zand en Stenen'	49.750
79	STZ	STZ3	ICT	inhuur m.b.t. P&C werkzaamheden	132.720
80	STZ	STZ4	Interim/Projectmanagement	interim wijkchef District West	161.910
81	STZ	STZ5	ICT	programmamanagement I&A (Informatisering/automatisering)	559.900
82	STZ	STZ6	Interim/ Projectmanagement	interim-manager ICT en project-ondersteuning	345.520
83	WERKSTAD	werkstad1	Accountancy en Auditdiensten	Interim-management voor opzet nieuwe organisatieafdelingen	80.190
84	WERKSTAD	werkstad2	Interim/ Projectmanagement	accountantscontrole	140.498
	Totaal				24.507.385

bijlage VIII normenkader

De omslag heeft uitvouwbladen. De binnenzijden bevatten ieder een deel van
bijlage VIII: Normenkader inhuur externe deskundigheid.

REKENKAMER ROTTERDAM

Rekenkamer Rotterdam
Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

drs. R.B.M. Mul MPA DIRECTEUR

010 • 417 22 42 TELEFOON

010 • 214 00 12 FAX

info@rekenkamer.rotterdam.nl EMAIL

www.rekenkamer.rotterdam.nl INTERNET

Joop Reyngoud FOTOGRAFIE

De WERF, Rotterdam OPMAAK EN DRUKWERK

2007

Rotterdam
juni 2007

978-90-76655-26-0 ISBN/EAN